

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO REGIONAL:

O NORDESTE BRASILEIRO

(VOLUME I)

Hermes Magalhães Tavares

Orientador: Prof. Carlos Lessa

Tese de Doutorado apresentada
ao Instituto de Economia da Uni-
versidade Estadual de Campinas.

Campinas - SP

Maio de 1989

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

*Até exemplar corre-
ponde ao original da
tese defendida pelo alu-
no Hermes Magalhães Tava-
res orientada pelo Prof. Dr.
Carlos S.M.R. de Lessa em
20.06.89.*

A

Marluce

Luciana e

Sérgio

AGRADECIMENTOS

O trabalho de uma tese, embora seja fruto de esforço pessoal, é também resultado da contribuição de diferentes pessoas, seja da comunidade acadêmico-científica, seja de entidades e pessoas as mais diversas. A elaboração deste trabalho, apresentado como tese de Doutorado no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, não fugiu à regra.

Devo agradecer ao Professor Carlos Lessa pelo estímulo e orientação. Suas sugestões foram sempre oportunas em diferentes momentos da elaboração desta tese.

Aos amigos da SUDENE, Tânia Bacellar, Alcindo Rufino, José de Castro Moura Filho, Janiza Lima, Abelardo Baltar e Paulo de Tarso, meus sinceros agradecimentos.

Paulo Cavalcanti, Risoleta Ezequiel e José Maria Aragão, os dois últimos ex-técnicos da SUDENE, que entrevistei, concederam-me gentilmente horas preciosas de seu valioso tempo. Sou grato também a Leonardo Guimarães Neto, que leu o III Capítulo da tese e fez oportunos comentários.

Pude contar com uma bolsa do PICD da CAPES para a realização do Curso em Campinas; o CNPq concedeu-me auxílio durante parte do tempo da realização da pesquisa.

No Instituto de Planejamento e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, do qual faço parte, contei com o estímulo e compreensão de todos os colegas, especialmente de Rainer Randolf e Ana Clara Torres, respectivamente Diretor e Vice-Diretora do Instituto.

S U M Á R I O

	Página
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I	
ALGUNS MARCOS TEÓRICOS E AS RELAÇÕES DO NORDESTE COM AS DEMAIS REGIÕES.....	11
1.1 <u>Pressupostos teóricos</u>	11
1.1.1 <u>O Estado</u>	11
1.1.2 <u>A planificação</u>	15
1.1.3 <u>Região e Planejamento</u>	22
1.2 <u>Relações da economia do Nordeste com a das demais regiões</u>	45

CAPÍTULO II

TRANSIÇÃO: DAS "SOLUÇÕES HIDRÁULICAS" À POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	60
2.1 <u>Período de 1950 a 1954</u>	60
2.1.1 <u>Mudanças nos aparelhos econômicos do Estado</u>	65
2.1.2 <u>A questão regional no 2º Governo Vargas</u> ..	76
2.2 <u>O período de 1955 a 1959</u>	112
2.2.1 <u>O movimento camponês</u>	112
2.2.2 <u>O Congresso de Salvação do Nordeste</u>	118
2.2.3 <u>A Igreja</u>	120
2.2.4 <u>A burguesia industrial</u>	121
2.2.5 <u>Outros condicionantes</u>	124
2.2.6 <u>O relatório do GTDN</u>	125
2.2.7 <u>A fase do CODENO</u>	153

CAPÍTULO III

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: 1959-1964.....	168
3.1 <u>A conjuntura política</u>	168
3.1.1 <u>O movimento no campo</u>	168
3.1.2 <u>O avanço da Frente do Recife</u>	172
3.1.3 <u>A Aliança para o Progresso</u>	176
3.2 <u>A etapa de 1959 a 1962</u>	180
3.2.1 <u>As atribuições legais da SUDENE</u>	181
3.2.2 <u>Um Plano Regional elaborado</u>	185
3.2.3 <u>Organização interna e luta pela aprovação do Plano</u>	205
3.3 <u>A etapa de 1962 a março de 1964</u>	213
3.3.1 <u>A atuação no setor Agrícola</u>	214
3.3.2 <u>A atuação no setor Industrial</u>	233
3.4 <u>Considerações gerais sobre o esquema de planejamento</u> <u>to</u>	248

CAPÍTULO IV

DO PÓS-64 À DÉCADA DE 70.....	260
4.1 <u>Mudanças de rumo</u>	260
4.1.1 <u>As medidas centralizadoras</u>	266
4.1.2 <u>O primado da iniciativa privada</u>	270
4.1.3 <u>A política de incentivos fiscais</u>	276
4.2 <u>Novas mudanças de rumo</u>	286
4.3 <u>Mudanças na segunda metade dos anos 70</u>	296
4.3.1 <u>O FINOR</u>	299
4.3.2 <u>A política dos pólos e complexos industriais</u>	300
4.3.3 <u>O Polonordeste</u>	304
4.3.4 <u>O Projeto Sertanejo</u>	312
4.3.5 <u>O Plano de Irrigação</u>	314
4.3.6 <u>Outros programas especiais</u>	318

	Página
4.4 <u>Algumas reflexões sobre os resultados</u>	321
4.5 <u>O aspecto social</u>	337
4.6 <u>Novos debates em torno da questão regional</u>	341

CAPÍTULO V

OS ANOS 80.....	350
5.1 <u>A participação popular</u>	352
5.2 <u>O Projeto Nordeste</u>	354
5.3 <u>Alguns resultados em período recente</u>	362
5.4 <u>Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste</u>	369
5.4.1 <u>A dimensão espacial</u>	372
5.4.2 <u>Linhas de programação</u>	377
5.4.3 <u>Desenvolvimento industrial</u>	388
CONCLUSÕES.....	392
BIBLIOGRAFIA.....	401

"... o econômico não anda só; pois ao econômico há também o político e também o ideológico..."

(Poulantzas, Repères, p. 147)

Dizer que o estudo do desenvolvimento histórico do capitalismo na perspectiva da regulação conduz a um ponto de vista unilateral é uma afirmação atrevida. As instituições sociais são transformadas pelas lutas de classes. O desenvolvimento da socialização não se pode apreender senão através delas. As instituições são inovações sociais; um espaço de liberdade pode ser conquistado através delas porque as normas e as convenções que elas impõem livram os grupos sociais de um constrangimento muito mais feroz que é o imediato de seus próprios conflitos.

(Aglietta, Regulation et crisis... p. 8)

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é estudar a intervenção do Estado no Nordeste brasileiro, no período de 1950 a 1985, particularizando a forma de intervenção planejada.

À medida que avançou o processo de industrialização do país, o Estado teve um papel diferenciado no Nordeste em relação ao Centro-Sul. Enquanto nas áreas que se destacaram pela produção cafeeira e logo em seguida pela expansão de seu mercado e início da industrialização, o Estado teve um papel dinamizador do processo industrial, no Nordeste, a participação estatal restringiu-se a construir uma série de obras públicas para acumular água a fim de combater as secas, com o que reforçou o poder das oligarquias da região. Enquanto na primeira região o Estado avança até a participação direta no processo produtivo (siderurgia, álcalis e indústria mecânica, sobretudo), no Nordeste sua ação vai se caracterizar pelo assistencialismo.

Durante décadas, o Governo Federal — numa visão em que predominava a influência das técnicas de Engenharia — ocupou-se da construção de açudes, poços, uma ampla rede de rodovias e programas de assistência às populações flageladas durante as secas. O equívoco dessa visão e a sua falência levaram a uma nova política — a partir do final dos anos 50 — na qual o fator climático perde importância, ao se per

ceber que o fundamental era a questão econômica: ou seja, a fragilidade da economia é que a tornava vulnerável aos efeitos das secas. Essa concepção contribuiu para modificar a atuação do Estado, que passaria a adotar uma política de desenvolvimento para a região. Tal política — cujas bases teóricas foram dadas pelo relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) — atendeu em parte às demandas das novas forças políticas e econômicas regionais. Sua intenção, poucas vezes explicitada, era levar, com o apoio da burguesia regional, o capitalismo às áreas e setores da região dominados pelas oligarquias regionais e pelo capital mercantil. O golpe de 1964 impediu o desdobramento desse projeto em sua integridade (que incluía reformas no campo), assim como as mudanças que poderia sofrer, em função da correlação de forças — correlação esta que tendia a mudar no pré-64, na medida em que avançava o movimento das classes dominadas, no campo e na cidade. Essa era a questão. A burguesia regional perdia terreno, face avanço das forças populares progressistas. O golpe de abril de 64 visava, em parte, conter esse avanço no Nordeste.

O quadro das lutas políticas e sociais no Nordeste da segunda metade dos anos 50 e início dos anos 60 fornece material precioso para aqueles que estudam o Estado. A política de desenvolvimento para o Nordeste que foi sendo gestada, desde o início da década de 50, tinha no Estado o principal articulador das mudanças necessárias. Mudanças essas que estabeleciam como eixo principal a industrialização, comandada pelo Estado.

Nesse quadro geral, cabe fazer as seguintes indagações:

a) existem diferenças de formas de atuação e de objetivos entre os segmentos do Estado que se voltam para as áreas industrializadas do país e aqueles relacionados, particularmente, com o Nordeste? Em outros termos, as formas estatais estão também submetidas à lei do desenvolvimento desigual?

b) como se relacionam, sociedade, economia e Estado na região nordestina, a partir do início dos anos cinquenta deste século?

c) como explicar o emprego do planejamento regional nos moldes GTDN-SUDENE (período 1959-1964), na medida em que este significava descentralização de decisões, em contraste com o caráter centralizador do Estado no Brasil, àquela altura?

d) qual a viabilidade de uma política de industrialização regional relativamente autônoma para o Nordeste, quando o capitalismo no Brasil ingressara na etapa monopolista? E, como, por outro lado, explicar a posição das forças populares a favor de tal política?

e) quais as transformações sofridas pelo projeto original do GTDN?

Algumas hipóteses gerais podem ser antecipadas:

1. O desenvolvimento das forças produtivas capitalistas significa também a estruturação dos diferentes aparelhos econômicos do Estado, estruturação essa que se torna tão mais efetiva e complexa quanto mais avançado é o estágio em que se encontra o M.P.C. A industrialização brasileira, sendo realizada tardiamente, precisou, por isso mesmo, de ativa participação do Estado, instalando a "infraestrutura necessária e produzindo bens intermediários e certos bens de capital.

Para cumprir essa missão, o Estado "modernizou-se". Contudo, tal "modernização" — como o próprio movimento do capital — ocorreu de forma desigual, tanto no que tange aos diversos aparelhos e instituições estatais, quanto ao desdobramento da ação destes nos espaços diferenciados. Quanto a esse último aspecto: a modernização, para atender às necessidades da indústria, restringiu-se ao Centro-Sul, não se estendendo senão muito lentamente, ao Nordeste, onde permaneciam relações de produção pré-capitalistas e o capital comercial era dominante. Nos anos 40 e 50, nessa segunda região, não se pode falar na existência de um setor público produtivo, ao contrário do que se passa na primeira.

Na primeira metade da década de 50, as atividades produtivas do Estado no Nordeste dignas de nota são a Rede Ferroviária, em decadência, a geração da energia de Paulo Afonso (CHESF), e a indústria petrolífera (PETROBRÁS), ambas em início de produção, e o BNB. O setor público produtivo tenderá a crescer com a SUDENE. Entretanto, sua expansão será sempre limitada pela própria condição periférica do Nor

deste. Como veremos, ao longo deste trabalho, o Nordeste cresce economicamente entre 1960 e 1980 a taxas elevadas, em bora os investimentos estatais tenham se concentrado na região Sudeste.

2. As análises do tipo funcionalista, que privilegiam os órgãos e suas políticas, são, sem dúvida insuficientes para avançar no conhecimento do Estado e de seus aparelhos econômicos mais significativos. Nas correntes que se opõem ao funcionalismo — colocando-se à margem suas divergências — há em comum a concepção do Estado como resultado das contradições ao nível da sociedade civil, a qual remonta a Marx e aos pensadores do século XVIII. Partindo dessa constatação, julgamos que o correto discernimento da questão do Estado em um dado contexto — das implicações deste com a economia e a sociedade — passa pelo estudo: i) das contradições entre classes e frações de classes dominantes e classes e frações de classes dominadas; ii) dos reflexos dessas contradições nos principais aparelhos econômicos do Estado atuando no Nordeste; iii) da política dos principais aparelhos econômicos.

importante.

É necessário dizer, entretanto, que nos limites desta pesquisa convergimos nossa atenção para o aparelho econômico do Estado que, formalmente e de fato, incorporou, em suas origens, a atribuição de planejar o desenvolvimento de uma "região-problema" — o Nordeste.

3. Na versão corrente sobre a emergência do planejamento econômico do Nordeste, este resultou da crítica — elaborada principalmente por técnicos e outros intelectuais — à forma de atuação do Estado, restrita a obras de engenharia para

resolver o problema hídrico. O Governo Federal, acatando as novas sugestões, pôs em prática uma política de desenvolvimento regional. Contribuiu para essa medida a pressão exercida pelos Governadores de oposição ao partido do Presidente, no conjunto das forças políticas que defendia uma nova política na região.

Outra versão vê o planejamento do Nordeste como um instrumento da burguesia industrial do Centro-Sul para subjugar, inicialmente, a burguesia industrial nordestina e, em seguida, a classe trabalhadora. Essa versão, que se deve a Francisco de Oliveira, é assim resumida:

A burguesia industrial do Centro-Sul, caminhando rapidamente para a hegemonia, não tem escolha: é preciso submeter as classes populares do Nordeste ao seu tacão, mas numa situação em que suas próprias bases, seu 'populismo' começam a entrar em declínio, ela não atacará diretamente as classes populares do Nordeste, num movimento que visava evitar a confluência das forças populares em escala nacional: submeterá primeiramente sua irmã gêmea no Nordeste, a própria burguesia industrial regional (1).

Essa colocação não deixa de ter o seu lado verdadeiro. Entretanto, não leva em conta outros aspectos do movimento contraditório. Há muitas evidências, de que a industrialização e o próprio planejamento nas linhas gerais propostas por Celso Furtado (salvo na parte referente ao setor agrário) foram apoiados pelas forças populares. A nosso ver,

(1) OLIVEIRA, F. de. Elegia para uma re(li)gião. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p.99.

a participação dessas forças na implantação da política de planejamento regional no Nordeste não recebeu a devida atenção, na literatura especializada.

A visão crítica mais radical ao projeto da SUDENE encara tal participação de forma indireta: o Estado antecipando-se aos movimentos populares, usando o planejamento como uma sorte de anteparo. Mas já em 1955, o Congresso de Salvação do Nordeste levantou o debate sobre as questões econômicas e sociais da região, sendo as possibilidades da industrialização em decorrência do fornecimento de energia, pela CHESF, um dos temas mais debatidos.

À época do lançamento da "operação Nordeste", quando Juscelino e os Governadores nordestinos aparecem como os artífices da nova política, Josué de Castro fez questão de observar:

Considero a Operação Nordeste como a primeira vitória obtida pela união das forças populares e das representações populares da região nordestina. Foram as reivindicações feitas em bases objetivas, foi o esforço continuado das bancadas de diferentes partidos da Região Nordeste que criaram o clima político propício ao lançamento desta Operação pelo senhor Presidente da República, que reconheceu a necessidade e a oportunidade de mudar sob esse aspecto a sua política de desenvolvimento econômico, dando uma das mais altas prioridades a este problema de caráter regional, mas de significação nacional (1).

Até 1964, são frequentes as oportunidades em que os setores populares se solidarizam com o órgão de planejamento

(1) Jornal do Comércio. Recife, 24.02.1959.

ante os ataques das oligarquias (1) e, mais tarde, da própria burguesia industrial. A ameaça de que o Primeiro Plano Diretor não fosse aprovado (1961) levou a um movimento de massa, que culminou com uma greve de várias horas e manifestação em praça pública, paralisando Recife (2).

Assim, o funcionamento de um importante segmento econômico do Estado do Nordeste e o posicionamento das diferentes classes e frações de classes — sobretudo em suas primeiras fases, até 1964 — mostram de forma muito clara que o Estado não é um bloco monopolítico; ele é atravessado pelas contradições, em termos amplos, nele se reflete a luta de classes

4. A tentativa de criar no Nordeste um centro industrial autônomo provocou um longo debate. Cremos que a proposta do GTDN — colocada vagamente — pode ser traduzida na intenção de iniciar um processo de industrialização no Nordeste, em condições em que se percebia que a economia de mercado levava aos desequilíbrios regionais (metáfora da divisão interregional do trabalho). Se nos situarmos na lógica do movimento do capital, é possível concluir, hoje, que a proposta do GTDN, coincidindo, inicialmente, com o interesse da burguesia industrial nordestina, era muito pouco realista. Resta ex

(1) Estas, através de seus representantes no Congresso sempre combateram sistematicamente a SUDENE, no período em pauta.

(2) Hirschman refere-se a esse apoio popular a um órgão de planejamento como único no mundo. HIRSCHMAN, A.O. Política econômica na América Latina, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1963. Francisco de Oliveira também se refere a este fato. Cf. OLIVEIRA, F. Op. cit.

plicar porque os setores populares insistiram em defender a industrialização nessa região. Além das manifestações de apoio mencionadas em outra parte, acrescente-se o Congresso Nacional dos Metalúrgicos, realizado em Belo Horizonte, em 1961, que assumiu a defesa da política de industrialização da SUDENE.

Acreditamos que esse ponto obriga a refletir não apenas sobre as forças produtivas em cada momento — particularmente entre 1950 e 1964 — como também sobre a correlação de forças existente. Um aspecto dessa questão é o seguinte: a expansão do capital monopolista (predominantemente de origem estrangeira) encontrava resistência em setores nacionalistas, que contavam também com o apoio dos trabalhadores. Essa resistência, como os movimentos populares, tendeu a uma maior radicalização no Nordeste, particularmente em Pernambuco. Seu reflexo foi, por exemplo, o debate (1962-64) em torno da extensão dos incentivos fiscais da SUDENE às empresas de capital estrangeiro.

5. A intervenção do Estado no Nordeste, no período posterior a 1964 será marcada pela nova correlação de forças, que modificou radicalmente a favor das classes dominantes. A política econômica regional passou a ser moldada de forma clara por esses interesses, embora a retórica dos documentos oficiais em alguns momentos falasse em objetivos sociais.

Nos limites da formação econômico-social, o capitalismo, no Brasil, atingira a etapa monopolista, o que explica o papel crucial que passou a ter o Estado no desenvolvimento das forças produtivas. Nesses termos, no que tange à

política econômica regional, passava a ser possível conceber a descentralização de certas atividades econômicas, a qual se justificava por:

a) conscientização dos problemas causados pela concentração geográfica da produção, traduzidas nas chamadas "deseconomias externas" nas metrópoles nacionais;

b) necessidade de aproveitar novas fontes de matérias primas em pontos diversos do território nacional;

c) busca de novas oportunidades de lucro nas áreas periféricas do país, graças aos incentivos públicos ao capital e ao baixo custo de mão-de-obra.

A principal base teórica de intervenção planejada do Estado na região, após 1964, passa a ser a teoria dos pólos de desenvolvimento, que é um tratamento teórico adequado às formas de desenvolvimento do capital monopolista, como veremos em outra parte. A estratégia de desenvolvimento polarizado no Nordeste, posto em prática sobretudo a partir de 1970, corresponde à etapa de desenvolvimento do capital monopolista. A função do Estado é, então, a de viabilizar a participação dos diferentes blocos de capital e de criar as condições para a atuação destes em escala nacional. Nesse sentido, as políticas de descentralização industrial ou de implementação de indústrias nos espaços regionais periféricos são perfeitamente viáveis.

CAPÍTULO I

ALGUNS MARCOS TEÓRICOS E AS RELAÇÕES DO NORDESTE COM AS DEMAIS REGIÕES DO BRASIL

Este capítulo está dividido em duas partes. Uma primeira, em que tratamos de alguns aspectos teóricos que nortearão o nosso estudo. Esses aspectos dizem respeito ao Estado, ao planejamento e à região como instrumento de planejamento. Uma segunda em que analisaremos as relações do Nordeste com as demais regiões do país nas últimas décadas, buscando uma apreensão dos fenômenos que seja a mais próxima do real.

1.1 Pressupostos teóricos

1.1.2 O Estado

Não é nossa intenção realizar uma resenha sobre os principais momentos do debate sobre essa questão. Interessamo-nos inicialmente indagar o conceito de Estado que está presente nas proposições da GTDN e da SUDENE. Essas proposições tinham uma notória influência da visão keynesiana de Estado, filtrada pelas concepções da CEPAL. O Estado cepalino, entretanto, ultrapassava o modelo keynesiano. Este voltando-se,

em princípio para as economias capitalistas desenvolvidas, preocupava-se em garantir o pleno emprego, impulsionar o crescimento econômico e assegurar uma distribuição mais equitativa da renda. Já o Estado na América Latina teria que reestruturar a economia para industrializá-la, orientar os fatores produtivos de acordo com sua disponibilidade. O papel do Estado — na visão da CEPAL — teria, portanto, que ser bem mais amplo que nos países centrais, como nos mostra Gurrieri:

O Keynesianismo procura sobretudo compensar a atividade produtiva mediante uma atividade reguladora orientada basicamente para estabilizar a economia a curto prazo; o cepalismo propõe que o Estado tome a iniciativa por si mesmo — face à ausência de importantes agentes privados — mediante uma ação transformadora, orientada para reestruturar a economia a longo prazo (1).

O citado autor resume assim a visão que a CEPAL, em seus primórdios, tinha sobre o Estado:

Poderia dizer-se que o Estado, no pensamento da CEPAL era concebido como Maestro que defendia a autonomia e a liberdade dos músicos que a integram, porém influia de diversas formas para que eles tocassem as partituras que ele havia composto. Por outro lado, a ênfase que a CEPAL colocava no Estado derivava de uma concepção de ação política em que a racionalidade técnica tinha um papel decisivo; o Estado era que a formulava e levava à prática, mediante o Plano de desenvolvimento e o instrumento da planificação (2).

(1) GURRIERI, A. Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. Revista de la CEPAL, nº 31, Santiago do Chile, abril de 1987. p.201-219.

(2) Ibidem, p.205.

As dificuldades das proposições da CEPAL, tanto no que concerne ao Estado quanto no que tange ao planejamento levaram a uma série de críticas a seu respeito e à sua própria auto-crítica (1).

Parece válida a distinção feita por Poulantzas do Estado-objeto e Estado-sujeito, para buscar um conceito mais abrangente. No primeiro caso, o Estado é um instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado pela classe dominante ou fração de classe, sem nenhuma autonomia. No segundo caso, o Estado dispõe de uma autonomia absoluta, sendo uma instância racionalista da sociedade civil. Nesta última acepção, as instituições-aparelhos tem um poder próprio. No caso do Estado-objeto, a classe dominante "absorve" o Estado, esvaziando o seu poder próprio (Estado-coisa). O Estado-sujeito "resiste" à classe dominante e lhe retira seu poder. O Estado-sujeito é árbitro perante as classes sociais (2).

Para Poulantzas, o Estado é uma relação, ou melhor, o Estado é uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes. Isto significa que o Estado é constituído, atravessado completamente pelas contradições de classes (3). Ao contrário de outras concepções, o Estado é dividido. Não obstante, no Estado capitalista existe a materialidade enquanto aparelho capitalista de Estado.

(1) Ibidem, p.206.

(2) POULANTZAS, N. Repères: hier et aujourd'hui. Theses sur l'Etat. Paris, Librairie François Maspero, 1980, p.124-125.

(3) Ibidem, p.125.

Para a análise que faremos mais à frente sobre a evolução das lutas políticas e da intervenção do Estado no Nordeste brasileiro, entre 1955 e 1964, essa definição do Estado é importante, porque inclui as classes dominadas como parte das contradições no Estado. Acrescenta Poulantzas que a função do termo condensação é importante para

(...)mostrar que não se encontram no Estado apenas as classes dominantes, mas que nele se encontra também de modo específico a relação de classes dominantes e classes dominadas; isto é, que não se encontra no Estado apenas um aspecto da contradição, permanecendo o outro aspecto da contradição fora do Estado ou face a face com o Estado; os dois aspectos da contradição (classes dominantes e classes dominadas), ou seja, a luta de classes encontra-se também no interior mesmo do Estado, atravessando o Estado de parte a parte. É isto o que eu quis designar com o termo condensação (1).

Deve-se, entretanto, distinguir o bloco no poder e as classes dominadas em relação ao Estado:

Enquanto as classes e frações de classes que fazem parte do bloco no poder têm posições de poder relativamente autônomas no Estado, posições de poder próprias face ao poder da fração hegemônica, a existência e a luta das classes dominadas não se manifestam por posições de poder próprias destas classes (inclusive as classe de apoio) no seio do Estado(2).

As classes dominadas expressam-se no interior do aparelho de Estado como centros de resistência face ao poder da burguesia. Entretanto, uma distinção deve ser feita na rela

(1) Ibidem, p.148.

(2) Ibidem, p.154.

ção das classes dominadas com o bloco no poder: a pequena-burguesia (classe de apoio) e a classe operária não tem o mesmo comportamento. Poulantzas exemplifica:

(...)a luta e as contradições entre a pequena-burguesia atravessam o aparelho de Estado de modo muito mais direto que as contradições entre a classe operária e a burguesia (...). Toda contradição maior entre a pequena-burguesia e a burguesia atravessa o aparelho de Estado diretamente, enquanto que as contradições da classe operária com o bloco no poder atravessam o Estado a distância (1).

Conforme mencionamos antes, neste estudo sobre o Nordeste brasileiro, privilegiamos um aparelho de Estado, aquele cuja função é a de planejar o desenvolvimento dessa região. Outros aparelhos econômicos do Estado executam ações que têm repercussão sobre o desenvolvimento regional, tais como os aparelhos econômicos centralizados setorialmente pela União, e os órgãos econômicos (Secretarias, Conselhos, etc.) dos Estados da região. Tratar de todos eles ampliaria demasiadamente o escopo deste estudo. Alguns desses aparelhos são considerados de passagem, na medida em que sirvam para compreender o aparelho de Estado objeto da pesquisa — a SUDENE.

1.1.2 A Planificação

Na fase do capitalismo monopolista os países capitalistas passaram a fazer uso crescente do planejamento econô

(1) Ibidem, p.155.

mico, notadamente a partir da depressão dos anos 30 e do último pós-guerra. Os países socialistas também fizeram uso do planejamento de forma intensiva. Obviamente a União Soviética foi o primeiro país a dar passos vigorosos nessa direção, graças a fatores diversos, principalmente a estatização dos meios de produção. A URSS, inspirou-se, de início, na prática de controle e coordenação da economia, realizados pela Alemanha durante a Primeira Guerra Mundial.

Partindo dessa experiência, os planejadores soviéticos acreditaram ser possível a planificação da economia em larga escala. Entre o Plano de Eletrificação (GOELRO) e o I Plano Quinquenal foram feitos grandes esforços para definir as bases da planificação socialista. Façamos um pequeno parêntese para abordar um ponto importante dos debates que ocorreram naquele período. Trata-se dos limites ou do alcance da planificação socialista. Duas correntes defendiam posições nitidamente opostas. Os "geneticistas" achavam que as leis da economia, suas tendências, deveriam ser respeitadas; o plano seria uma projeção, no futuro, dessas tendências. Os "teleológicos", ao contrário, defendiam que a planificação deveria ultrapassar as tendências da economia, que as leis da economia poderiam e deveriam ser superadas; o plano implicaria superar as tendências da economia (1).

(1) A corrente "teleológica" refletia, em larga medida o período do "comunismo de guerra", no qual a palavra de ordem era "queimar etapas". Ver, a esse respeito, BOBROWSKI, C. Formation du système soviétique de planification. Paris, Mouton, 1956; e BRUHAT, J. História da URSS. São Paulo, Difusão Européia do Livro, Col. "Saber Atual", 1966.

Parece-nos que na concepção "teleológica", que prevaleceu nos primeiros planos quinquenais — colodando-se de lado os excessos da prática inicial — reside o ponto forte da planificação soviética (1). Através dela o Estado poderia realizar transformações econômicas profundas, a curto prazo. Ela foi em grande parte responsável pelo debate ideológico dos anos 30 e 40 em torno da planificação, que associou planificação a economia socialista, tendo como seu oposto as economias de mercado (capitalista).

Como se sabe, a partir da crise de 1929, os Estados capitalistas passaram a adotar políticas intervencionistas antícíclicas. No entanto, os valores do liberalismo econômico continuaram a ser reafirmados.

Atualmente, essa discussão parece pouco relevante. Há um consenso de que tanto os países socialistas quanto os países capitalistas planejam suas economias. O que muda é o conteúdo e o alcance da planificação em um e em outro contexto. Nesse tema, não nos entenderemos muito; apenas trataremos de duas questões. A primeira refere-se ao caráter do planejamento nos países capitalistas e em que medida esse instrumento pode ou não beneficiar as classes dominadas nesses países. A segunda consiste em examinar o caráter inovador da planificação.

Quanto à primeira questão, vale ressaltar, de início, que estamos considerando o planejamento em sentido am-

(1) A visão "teleológica", de uma forma ou de outra, inspira muitos "modelos" de planejamento como instrumento de transformação da economia e da sociedade, mesmo em países capitalistas.

plo, podendo ser sinônimo também de políticas públicas. Na linha do Estado-sujeito, é óbvio que o planejamento como instrumento praticamente exclusivo das classes dominantes dificilmente pode ter algum interesse para a classe operária. Se pensamos no planejamento como um processo contraditório, já que se constitui em um dos aparelhos do Estado (condensação de uma relação de forças) não podemos concordar com tal conclusão. Ou seja, as classes dominadas devem participar da luta por esse instrumento, visando ganhar posições que lhes venham a ser favoráveis. Nesse sentido, cabe lembrar as respostas de Maurice Dobb a perguntas feitas pelo semanário Rinascità, dirigido por Palmiro Togliatti. As perguntas do seminário eram (1):

1. Se considera possível em país capitalista uma programação que não seja meramente indicativa, que modifique sensivelmente o mecanismo do mercado, subordinando os interesses dos grupos privados aos objetivos do programa, e que afete a política de acumulação de tais grupos.

2. Se considera que na Itália, onde o capitalismo de Estado assume importância particular, a programação capitalista está em condições de resolver, em um prazo não demasiado longo, o fundamental problema do desequilíbrio entre o Norte e o Sul.

(1) As mesmas perguntas foram feitas a Paul Sweezy, Charles Bettelheim e John Eaton. Cf. LANGE, O. Economia Socialista y planificación económica. Buenos Aires, Rodolfo Alonso Editor, 1972.

3. Se considera, que o movimento operário e democrático deve opor à programação capitalista seu próprio programa, particularmente opondo uma política de planificação fundada em alguns princípios gerais, especialmente sobre controles democráticos e profundas reformas de estrutura (1).

Dobb responde que cada extensão da intervenção do Estado na economia assume um caráter contraditório: quando se impõe como medida de salvação para o capitalismo monopolista, representa por sua própria natureza uma limitação, em certa medida, da esfera do capitalismo privado.

Quanto às duas primeiras perguntas ele teria dúvida em afirmar que um "programa econômico governamental possa modificar o mecanismo do mercado de modo radical ou que possa resolver qualquer problema fundamental, seja este o desenvolvimento desequilibrado entre o Norte e o Sul, seja o de qualquer outro gênero". Mas acrescenta o autor:

Isto não significa que tal programação não possa totalmente modificar o funcionamento do mecanismo do mercado, ou que não possa modificar de algum modo a solução de alguns problemas; talvez minha própria formulação do que é possível em um regime capitalista seja abstrato. Uma programação econômica governamental poderá modificar-se (certamente, dentro de determinados limites) e contribuir para a solução de determinados problemas (solução parcial, apenas) na medida que o movimento operário e democrático exerça uma eficaz pressão política na direção necessária, de tal modo que faça fracassar a intenção do capital monopolista de reduzir o programa econômico a um simples instrumento de seus interesses particulares (2).

(1) LANGE, O. Economia... op. cit., p.72-73.

(2) DOBB, M. Planificação versus capitalismo. In: LANGE, O. Economia... op. cit. p.78-79.

Nesse movimento — diz o autor — a classe operária e os grupos democráticos transformarão a economia numa direção progressista. Ao mesmo tempo, elas conquistarão novos adeptos em estratos mais amplos, incluindo os técnicos e os dirigentes dos setores nacionalizados e estatais, na luta para isolar e quebrar os centros vitais dos grandes grupos monopolistas. Dobb acrescenta que

(...)esta luta para realizar um programa econômico de medidas concretas, com objetivos progressistas (que, entretanto, não são objetivos socialistas e permanecem somente como objetivos parciais) é um momento da luta de classes e é expressão de iniciativa positiva da classe operária e de seus aliados nas condições da etapa atual dessa luta (1).

As declarações de Dobb à revista italiana são do início dos anos 60. Mais recentemente, no início dos anos 70, um autor também de esquerda, Phillipe Herzog, ao tratar da mesma questão, diz que a política econômica

(...)é um dos principais elementos do poder monopolista e o plano é uma sorte de síntese geral do ponto de vista da classe dominante sobre os problemas econômicos atuais e próximos e sobre a maneira de resolvê-los (2).

Entretanto, ele afirma que seria absurdo ver na planificação monopolista apenas um instrumento estéril que nós nos apressaríamos em destruir antes de construir o socialismo

(1) Ibidem, p.79.

(2) HERZOG, O. La politique économique et la planification. Paris, Éditions Sociales, 1971, p.17.

mo: o instrumento subsistirá, mas seu conteúdo e seu uso se rão radicalmente transformados. E mais: que esse estudo con diciona e prepara nosso domínio na transformação do aparelho econômico do Estado na transição para o socialismo (1).

Sobre a segunda questão — o planejamento como ino vação — partimos de uma constatação geral: o planejamento é uma técnica e um conhecimento novo. Por isso faz parte das forças produtivas, tal como as define Lefebvre:

Quais são, segundo Marx e Engels, as forças pro ductivas? A natureza faz parte delas, para come çar, depois, o trabalho, portanto, a organização (a divisão do trabalho), portanto também os ins trumentos empregados, as técnicas, portanto os conhecimentos (2).

Em um livro que reúne vários ensaios escritos em épocas distintas, Paul Baran refere-se à planificação como "um desenvolvimento social e intelectual de longo alcance" (3).

John Friedmann, autor de linha liberal, tratando do planejamento urbano e regional defende um planejamento inova dor, que, para ele, se caracteriza pela introdução de refor mas, notadamente: descentralização industrial, regionalização e um desenvolvimento que provoque "desequilíbrios na ordem existente" (4).

(1) Ibidem.

(2) LEFEBVRE, H. La production de l'espace. Paris Editions Anthropos, 1974, p.84-85.

(3) BARAN, P. El socialismo: única salida - México, D.F. Editorial Nuestro Tiempo, 1976, p.81 (Título em inglês: The longer view).

(4) FRIEDMAN, J. La planificación como innovación: el caso chileno. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. Vol.1, março 1967, p.17.

Tais reflexões sobre o planejamento em geral são válidas para o planejamento ao nível de uma região? Essa é a questão que tratamos a seguir: a busca de um conceito da região tendo em vista o planejamento.

1.1.3 Região e planejamento

A questão regional, tal como se apresenta nas sociedades capitalistas em suas etapas mais avançadas, tem suscitado um número considerável de debates. Estes, nas décadas de 1950 e 1960 foram polarizados por autores como Myrdal, Perroux, Hirschman, de um lado, e autores de formação neoclássica, de outro. Os primeiros tiveram o mérito de fazer a crítica à teoria neoclássica, sem contudo abandonar os padrões vigentes no chamado "mundo ocidental". Além dessa crítica e de suas próprias concepções teóricas, tais autores empenharam-se em apresentar sugestões de política econômica, com as quais os Estados capitalistas se aparelhariam para conter os assim chamados "desequilíbrios regionais". Inspirando-se em Keynes e, em certos aspectos, em Schumpeter, eles defendiam a intervenção do Estado para reverter as disparidades espaciais.

As dificuldades encontradas na aplicação das políticas regionais de cunho reformista contribuíram para que, notadamente nos anos 70, surgissem novos debates sobre a questão regional, desta feita incorporando a crítica de esquerda(1).

(1) Ver, notadamente: LIPIETZ, A. Le capital et son espace. Paris, Maspero, 1978; CORAGGIO, J.L. Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. In: ILPES. Planificación regional y urbana en América Latina, México, Siglo Veintiuno, 1974. ROFMAN, A. Desigualdades regiona

Abordaremos os pontos principais das análises de Myrdal e Perroux e as suas limitações; algumas categorias marxistas que podem servir à análise da questão regional; e tentativas de conceituar região segundo esta última teoria.

1.1.3.1 A contribuição de autores reformistas

A questão regional, em sua dimensão ampla, fica em plano secundário na teoria neoclássica (1). Segundo esta, o fato de que as atividades econômicas se distribuíam desigualmente no espaço era uma mera contingência, passageira, pois a longo prazo os efeitos do progresso técnico e dos investimentos se fariam sentir não apenas setorialmente como também espacialmente.

Em termos amplos, a análise neoclássica tendia a ver no sistema econômico um conjunto de automatismos articulados decorrentes da idéia de equilíbrio, oriunda de uma preocupação de associar aos fenômenos sociais os mesmos princípios da Física, particularmente da mecânica racional. O princípio bá

les y concentración económica. El caso argentino. Ediciones Siap - Planteos. Buenos Aires, 1974; OLIVEIRA, F. de. Elegia...op.cit. CANO, W. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. São Paulo, DIFEL, 1977; Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970, São Paulo, Global/UNICAMP, 1985; MOREIRA, R. Una política de industrialización: el Nordeste brasileño. Buenos Aires, Ediciones, Siap-Planteos, 1976; GUIMARÃES, Leonardo, Nordeste: da articulação comercial à integração econômica. UNICAMP, Tese de Doutorado, 1986 (mimeo).

(1) Entretanto, em termos micro (tanto setorial quanto espacial), a contribuição neoclássica é considerável, compreendendo largamente, no plano espacial, a teoria da localização. Dado o escopo do nosso trabalho — as relações interregionais — não trataremos dessa teoria.

sico é de que a toda ação corresponde uma reação igual e contrária: a demanda é uma reação à oferta e vice-versa. As elaborações mais requintadas desse tipo de raciocínio conduziram aos modelos de desenvolvimento equilibrado (1).

A crítica a esta concepção sustenta que o desenvolvimento, ao contrário do que postulam os neoclássicos, é desequilibrado. Myrdal e Perroux são autores bastante representativos da corrente que participa dessa prática.

Para Gunnar Myrdal, "o jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais" (2). Isso ocorre porque os fatos sociais tendem a seguir um processo de "causação circular" segundo o qual uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes, sustenta e conduz o sistema com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. Ou seja, não há uma tendência à redução das desigualdades regionais, como postula a "economia tradicional".

O desenvolvimento é um processo de equilíbrio instável, marcado pela expansão de certos centros ou áreas, onde se observam dois tipos de efeitos: propulsores e regressivos. Os primeiros beneficiam as áreas dominadas e os segundos drenam recursos destas. Segundo Myrdal, as forças de mercado fazem com que os efeitos regressivos sejam mais fortes que os efeitos propulsores.

(1) FURTADO, C. Teoria e política do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Editora Nacional, 1970.

(2) MYRDAL, G. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1972.

Uma situação de equilíbrio é possível caso ocorram mudanças exógenas, fora da lógica, do mercado. Essa nova situação é possível "mediante interferências políticas planejadas e aplicadas com a intenção de sustar o movimento". Só o Estado reúne condições suficientes para levar a termo essa ação planejada.

As idéias de Myrdal, surgidas em meados dos anos 50, tiveram grande influência nos países subdesenvolvidos. Serviram, por exemplo, juntamente com o pensamento da CEPAL, como o principal suporte teórico para o relatório do GTDN, elaborado por Celso Furtado em 1958, dando início à política de planejamento regional do Nordeste.

Em artigo publicado em 1955, François Perroux (1) começa por criticar a concepção do desenvolvimento equilibrado dos neoclássicos. Para ele, o desenvolvimento é consequência de uma sucessão de desequilíbrios, provocados por atividades dinâmicas (motrizes), que constituem centros ou pólos de desenvolvimento.

O caráter motriz de uma empresa é dado pelo seu porte, que lhe permite exercer significativos efeitos para frente e para trás, graças aos quais multiplica-se o número de novos empreendimentos. A indústria motriz, portanto, é aquela que, por uma inversão de capital, por inovações técnicas que provoca, ou pelo aumento e diversificação de sua capacidade produtiva, leva a um aumento na dimensão de outras fir

(1) PERROUX, F. La notion de pôle de croissance. In: L'économie du XXème siècle. Paris - P.U.F. 1964.

mas, estimula mudanças na organização das empresas e favorece o progresso econômico da área de influência do pólo de desenvolvimento.

Dissemos que, como Myrdal, Perroux faz a sua crítica à teoria neo-clássica do desenvolvimento equilibrado. Ele afirma: "o crescimento é desequilíbrio; o desenvolvimento é desequilíbrio" (1). E por isso, o desenvolvimento é gerador de fortes desigualdades, como mostra o autor no trecho seguinte:

A implementação de um pólo de desenvolvimento suscita uma seqüência de desequilíbrios econômicos e sociais (...) O pólo implantado distribui salários e rendas monetárias adicionais, sem aumentar necessariamente a produção local de bens de consumo; ele desloca mão-de-obra, afastando-a de suas unidades originárias sem lhe proporcionar um novo enquadramento social; ele concentra cumulativamente em um lugar e em um ramo, o investimento, o tráfico, a inovação técnica e econômica sem, necessariamente, proporcionar vantagem a outros lugares, cujo crescimento e desenvolvimento podem ser, ao contrário, retardados (2).

Também como Myrdal, ele deixa a solução para o Estado, que, através do "planejamento consciente" do meio de propagação do pólo de desenvolvimento pode evitar o desenvolvimento anárquico e, em seu lugar, promover o desenvolvimento ordenado (3).

As idéias de Perroux parecem, entretanto, ter implicações bem mais sérias do que as de Myrdal. Alguns trabalhos

(1) PERROUX, F. *L'économie...* op.cit. p.169.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

críticos recentes mostram que a obra de Perroux tem uma filiação ideológica muito clara. Por trás dela, como mostra Coraggio, está a defesa dos monopólios e a necessidade de os países atrasados manterem-se fiéis aos centros hegemônicos mundiais, no máximo procurando tirar algum proveito da dominação que lhes é imposta.

Perroux concebe o seu desenvolvimento polarizado como uma ocorrência universal (verifica-se em toda parte: nos processos clássicos de desenvolvimento capitalista, nos países subdesenvolvidos e nos países socialistas). As relações entre os diferentes centros ou pólos (de tamanhos diversos) são marcados pelo que ele chama de efeito de dominação. Esta é inelutável, além de que não é de todo tão má, pois não está inevitavelmente acompanhada de exploração (1).

Neste sentido, existe uma diferença fundamental entre as idéias de Perroux e as de Prebisch por exemplo e seus seguidores, na medida que estes — se bem não se opusessem à participação do capital estrangeiro — defendiam, por outro lado, a idéia de Estado-nação como meio para alcançar a autonomia ou reduzir a dependência econômica na periferia.

A posição ideológica de Perroux explicita-se em outras passagens de sua obra, como no trecho seguinte:

A dialética marxista, que evidencia o conflito das forças produtivas e das formas institucionais, açambarca uma parte da atenção que nós deveríamos dedicar a uma outra dialética ativa no mundo mo

(1) CORAGGIO, J.L. Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. In: ILPES. Planificación regional y urbana. Siglo Veintiuno, México, 1974.

dermo e que se define pelo conflito dos espaços de crescimento engendrados pelos pólos de crescimento e dos espaços territoriais politicamente organizados (1).

Em outra parte, lê-se:

A desigualdade entre as estruturas econômicas é resistente: proporciona um argumento poderoso contra as revoluções aparentes, as rebeliões efêmeras e em favor das políticas concertadas (2).

A noção de pólo de desenvolvimento teve grande repercussão, servindo de base para a elaboração de um grande número de políticas de desenvolvimento regional, adotadas em diversos países: a política das "metrópoles de equilíbrio", criada em 1964, na França, as diferentes tentativas dos governos estaduais, no Brasil, de organizar o espaço através da descentralização e criação de novos pólos são alguns dos muitos exemplos, nos anos 60 e 70. Para os técnicos que lidavam com questões de economia regional, essa teoria viera preencher uma grande lacuna: dispunha-se, finalmente, de um instrumento operativo para atuar na prática. Ocorre que as dificuldades eram de toda ordem. Ao mesmo tempo em que se apresentava como uma teoria pronta para ser aplicada (encurtando ao máximo o percurso entre o teórico e o concreto) inexistia uma técnica razoavelmente precisa para indicar os pólos e quais aqueles que deveriam ter um tratamento privilegiado. Adaptou-se o quadro de relações interindustriais para esse fim;

(1) PERROUX, F. L'économie... op.cit. p.154.

(2) CORAGGIO, J.L. Hacia... op. cit. p.51.

um sem número de estudos foi realizado, seguindo esse caminho, nos anos 50 e 60 (o auge dessas práticas seria atingido na Conferência de Bellaggio, de 1963). As dificuldades do lado dos sistemas estatísticos de muitos países — além da limitação do instrumental face às expectativas criadas — levou ao declínio desse tipo de esforço.

Mais recentemente, Hermansen (1) procurou mostrar que a utilização da teoria dos pólos para fins de planejamento seria possível associando-se a esta a teoria dos "lugares centrais", de Christaller e Lösh, sendo esta, como sabemos, de alcance também limitado. Mas a questão, no nosso entender, não está na busca de uma técnica que permita a utilização da teoria. A questão é que a teoria de Perroux é, como vimos, uma apologia dos monopólios internacionais e que, ao mesmo tempo, pretende mostrar que os Estados nacionais podem ordenar as coisas para evitar os efeitos mais danosos provocados pelos centros dominantes. Além disso, para uma teoria que — segundo seus defensores — se distinguia por ser operativa, o lado mais comprometedor é que, em toda a parte, as políticas de desenvolvimento regional que seguiram seus pressupostos tiveram até agora resultados muito escassos, comparados aos objetivos por ela expressos de redução dos desequilíbrios espaciais.

(1) HERMANSEN, T. Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional: elementos de un marco teórico para un enfoque sintético. Revista Latinoamericana de estudios urbano regionales, EURE, Chile, Universidade Católica, (10) set. 1974.

1.1.3.2 A contribuição marxista

Como sabemos, Marx, em sua obra, não trata, explicitamente, da questão regional tal como a conhecemos hoje. Sua análise converge para os fatos econômicos e sociais surgidos com o capitalismo, numa dimensão histórica. Deve-se acrescentar que, à época em que analisou o capitalismo, o problema regional não se apresentava com a mesma importância que tem hoje. Sem dúvida, o colonialismo estava ainda presente e o império britânico vivia o seu apogeu, tanto que, em relação à Irlanda, Marx chegou a observar:

A Irlanda, hoje, não é senão um distrito agrícola na Inglaterra, separada desta por um canal, e que lhe fornece lã, carnes, recrutas para sua indústria e para o seu exército (1).

À medida que o capitalismo avança no sentido da monopolização, o desenvolvimento intenso de certas áreas e o atraso de outras passa a ser um fenômeno típico. Nesse momento, então, são necessários novos esforços de teorização. Assim é que, ao estudar o desenvolvimento do capitalismo na Rússia, Lenine observa que o pleno desenvolvimento do capitalismo leva a uma divisão em duas zonas, o centro e a periferia, como depreendemos do seguinte trecho:

(...) a formação de um mercado pelo capitalismo compreende dois aspectos: o desenvolvimento do capitalismo em profundidade, isto é, o desenvolvimento da agricultura e de uma indústria capita-

(1) MARX, K. O Capital 1.1, p.730, Marx Engels Werke. Cf. Mandel, Ernest. Le troisième âge du capitalisme, Paris, UGE, Col. 10-18, 1976.

lista em um território dado, preciso e bem delimitado, e o desenvolvimento em extensão, isto é, a extensão de sua esfera de dominação sobre novos territórios (1).

Essa questão é retomada por Lenine, ao estudar o imperialismo, como fase superior do capitalismo (e não como fenômeno que caracteriza o modo de produção capitalista desde o seu surgimento, como queriam Rosa Luxemburgo e Sternberg). Essa questão tem a ver com a teoria e a lei do desenvolvimento desigual. Sua importância em si, e para o nosso tema, em particular, é de tal ordem que justifica determo-nos um pouco mais para examiná-la. Nos textos sobre economia regional e sobre teoria do desenvolvimento econômico, encontramos referências freqüentes ao desenvolvimento desigual, mas raramente maiores elaborações para o seu discernimento. Um esforço nesse sentido foi feito por Henri Lefebvre (2), de cujo resultado nos valem aqui.

Para esse autor, o conceito de desenvolvimento desigual aparece como a "principal descoberta de Lenine no campo econômico: a grande lei da formação social"(3). E este não é estranho ao marxismo, se bem que Marx sobre este ponto dê apenas indicações. É que, segundo Lefebvre, para Marx em seu esquema de abstração (necessário), adotado em O Capital, "o capitalismo é considerado como um dado, acima das diferenças internas entre países capitalistas". Embora leve em con

(1) LENINE, L. Le développement du capitalisme en Russie, Paris, Éditions Sociales, 1974, p.554.

(2) LEFEBVRE, H. La Pensée de Lénine. Bordas, 1977.

(3) Ibidem, p.230.

ta, constantemente, essas diferenças, são os traços fundamentais que lhe importam.

Tanto para Marx quanto para Engels, essas diferenças pareciam secundárias: A consequência disso é que

(...) a revolução podia e devia ocorrer simultaneamente (ou mais ou menos simultaneamente no curso de uma mesma crise geral ou final) em todos os países desenvolvidos; e que a construção do socialismo podia e devia ter lugar nos países desenvolvidos, pela ação do proletariado, mais numeroso, mais ativo e mais instruído (1).

A teoria e a lei do desenvolvimento desigual estão presentes na obra de Lenine desde o início, mas sua maturação é lenta, completando-se, em 1917, com, "O imperialismo, etapa superior do capitalismo" (2). Relacionam-se, nesse texto, com a noção do "elo mais fraco da corrente", cuja justificativa é, sem dúvida, a existência de novas condições determinadas pelo capital monopolista e o imperialismo. Ao mesmo tempo, enquanto Marx e Engels precisaram trabalhar com categorias abstratas gerais, Lenine teve que pensar mais no nível do concreto. Em outros termos, Marx trata do capitalismo ou da sociedade burguesa, e Lenine preocupa-se com a questão da transição e das sobrevivências de outras relações de produção no M.P.C., além daquelas determinadas por capitalistas e proletariado. Para considerar essas outras relações, Lenine trabalha com o conceito de "formação econômico-social", a qual inclui a idéia do desenvolvimento desigual e as sobre

(1) Ibidem, p.231.

(2) LENINE, I.W. O imperialismo, fase superior do capitalismo. Buenos Aires, Anteo, 1956.

vivências das formações e estruturas anteriores (1).

Na visão de Lenine, o desenvolvimento do capitalismo em diferentes países é sobremodo acidentado, convulsivo, percepção que se reforça com o avanço dos monopólios e a Primeira Guerra Mundial.

A lei do desenvolvimento desigual significa que o avanço do capitalismo em diferentes países é um processo acidentado. Em um mesmo momento da história, há países onde o capitalismo está nascendo e há outros onde ele está já plenamente constituído. Não obstante, esses países participam de um mesmo mercado mundial de mercadorias e de capitais.

Assim, como se dá em escala mundial, também em cada país, isoladamente, observam-se diferenças consideráveis no desenvolvimento das forças produtivas.

De certo modo — observa Lefebvre — toda a obra de Lenine analisa estas desigualdades. Por exemplo, seus trabalhos sobre a questão agrária descobrem ao mesmo tempo a penetração do capitalismo na agricultura e o atraso da agricultura em relação à indústria, as desigualdades de desenvolvimento próprios à agricultura. Com os fenômenos novos, que Marx não pudera conhecer, a noção de desenvolvimento desigual assume uma profundidade cada vez maior. Ela se torna essencial, fundamental, universal. Ela se estende aos países, às regiões, às indústrias, às classes. Ela se torna uma lei: a lei das dificuldades do capitalismo, de sua crise (Sublinhado por nós H.M.T.) (2).

Sobre a questão das desigualdades entre regiões, Lefebvre dá exemplos concretos da França e da Itália:

(1) LEFEBVRE, op. cit., p.232.

(2) *Ibidem*, p.240.

-As desigualdades se aprofundam entre setores. Notadamente entre setores geográficos no interior de um mesmo país. Que a parte Sul da França permanece consideravelmente, e cada vez mais, em atraso em relação ao Norte, é um fato hoje conhecido e reconhecido. O Norte e o Nordeste do país contém a indústria pesada; a parte Sul permanece uma região agrícola, de agricultura desigualmente desenvolvida, incluindo setores arcaicos. A Itália apresenta uma situação análoga, se bem que as razões históricas sejam muito diferentes. É um caso de desenvolvimento desigual em um país capitalista desenvolvido fácil de observar (1).

A visão de Trotski, sobre a questão, não difere da de Lenine. Para ele, o capitalismo tende a invadir o mundo inteiro, mas de forma anárquica minando seu próprio trabalho, opondo um país a outro, desenvolvendo certas partes da economia, freando e retardando outras (2). O desenvolvimento capitalista é desigual e combinado no sentido de que acaba existindo uma convergência de interesses entre países capitalistas avançados, detentores do conhecimento técnico e científico, e os países capitalistas atrasados. É o que Trotski expressa no trecho seguinte:

Não esqueçamos que o atraso histórico é uma noção relativa. Se há países atrasados e avançados, há também uma ação recíproca entre eles; há a pressão dos países avançados sobre os retardatários; há a necessidade para os países atrasados de juntar-se aos países progressistas, de tomar-lhes de empréstimo a técnica, a ciência, etc. Assim surge um tipo combinado de desenvolvimento; traços de atraso se acoplam à última palavra da técnica mundial(...) (3).

(1) Ibidem, o.247.

(2) Cf. VALIER, J. Sur l'impérialisme. Paris, François Maspéro, 1975, p.7.

(3) Ibidem, p.7-8.

Para Trotsky o desenvolvimento desigual e combina do exacerba-se com o estágio imperialista do capitalismo, e isto (ratificando Lenine)

(...) em razão do caráter universal, da mobilidade e da dispersão do capital financeiro, esta força viva do imperialismo. Com uma rapidez e uma profundidade até então desconhecidas, o imperialismo liga em um todo os diversos conjuntos nacionais e continentais, criando entre eles uma estreita e vital dependência, aproximando seus métodos econômicos, suas formas sociais e seus níveis de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o imperialismo prossegue sua meta com processos tão contraditórios, provocando tantos saltos e se dando a tal vandalismo nos países e regiões retardatários que a unificação e o nivelamento da economia mundial são obtidos com mais violência e convulsões do que em todas as épocas precedentes (1).

1.1.3.3 O papel da superestrutura

A lei de desenvolvimento desigual explica as questões mais gerais das relações entre o centro e a periferia, entre as regiões industrializadas e as regiões agrícolas dependentes. Contudo, é preciso não esquecer que o conceito teórico que vimos de abordar faz parte das grandes categorias gerais do marxismo — da mesma forma que conceitos como modo de produção — requerendo, portanto, as necessárias mediações que permitam a passagem do abstrato às situações concretas(2). A questão que devemos tratar é qual o papel da superestrutu

(1) Ibidem, p.21. Sobre o conceito de desenvolvimento desigual ver também: AMIN, S. Classe e nação na história e na crise contemporânea. Lisboa, Moraes Editores, 1981.

(2) Cf. LIPIETZ, A. Le capital et son espace. Paris, Maspéro, 1977.

ra na acumulação de capital, na fase monopolista. Ao que parece, Gramsci foi o único dos grandes autores marxistas que buscou responder diretamente essa questão, particularmente em Algumas notas sobre a questão meridional (escrito de 1926, não concluído) e em Il Risorgimento.

Cabe lembrar que o Risorgimento ratificou as acentuadas diferenças existentes entre o Norte e o Sul do país. A primeira região torna-se industrializada e passa a contar com uma economia em expansão; a segunda região permanece agrícola e atrasada. A política estatal contribuiu para acentuar essas diferenças, reforçando assim os interesses do bloco industrial-agrário, que se tinham progressivamente consolidado e reforçado, a partir da unificação do país.

Ao estudar o atraso do Sul (agrário) em relação ao Norte (industrializado), Gramsci classifica essa questão, juntamente com a questão vaticana, como a mais importante para a sociedade italiana. Analisando os fatores que levaram a tal distanciamento (econômico) entre as duas partes da Itália e atuaram no sentido de mantê-lo, ele converge a atenção para a estrutura de classes, o papel que estas desempenham nos processos políticos regional e nacional, particularizando a função dos intelectuais nas ideologias, o papel do Estado, enfim, o papel da superestrutura.

Gramsci mostra que os industriais do Norte se aliam aos proprietários de terras do Sul, formando um bloco político. A aliança tem por base a aceitação do caráter intocável dos latifundiários do Sul por parte dos industriais do Norte. Em troca, a renda gerada pelas terras, boa parte delas incultas, não era totalmente reinvestida localmente; ela

ia alimentar os bancos do Norte, favorecendo o crescimento desta região. O Estado não investia na infra-estrutura do Sul e obrigava os camponeses a pagarem impostos elevados.

O Sul mantinha-se como um mercado semi-colonial e uma reserva de poupança e de imposto. A política do Governo, apoiada nos liberais democratas, procurava criar no Norte um bloco urbano (industriais e operários) que constituísse a base de um sistema protecionista e que reforçasse a economia e a hegemonia dessa região.

Dois tipos de ações sedimentavam essa política: de um lado, repressão violenta a qualquer movimento de massas, incluindo massacres periódicos de camponeses; de outro lado, regime de favores, graças aos quais os intelectuais do Mezzogiorno participavam ativamente da burocracia estatal. Basta dizer que mais de três quintos dessa burocracia eram constituídos de pessoas originárias daquela região.

Assim — acrescenta —, a camada social que teria podido organizar o descontentamento endêmico do Sul tornava-se, ao contrário, um instrumento a serviço da política do Norte e de seus interesses particulares. Carente de direção, o descontentamento não era capaz de encontrar seu modo de expressão política; e como suas formas de manifestação apresentavam um caráter confuso e violento, elas eram consideradas como delitos comuns (1).

O intelectual funciona como cimento, ligando o camponês meridional aos grandes proprietários rurais:

(1) GRAMSCI, A. Il Resorgimento. Cf. MACCIOCCHI, M.A. A favor de Gramsci. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976, p.115.

Afirmamos que o camponês meridional está ligado ao grande proprietário rural por meio do intelectual. Este tipo de organização é o mais difundido em todo o Mezzogiorno continental e na Sicília. Forma um monstruoso bloco agrário que no seu conjunto funciona como intermediário e guardião do capitalismo setentrional e, dos grandes bancos. Seu único objetivo é conservar o status quo. Em seu seio, não existe nenhuma luz intelectual, nenhum programa, nenhum estímulo para melhoramentos e progressos. Se alguma idéia e algum programa foram afirmados, isto aconteceu porque tiveram origem fora do Mezzogiorno (...)

(1).

A política de dominação interna apoia-se, por outro lado, na ideologia burguesa — disseminada amplamente entre as massas — de que o atraso do Sul devia-se, em grande parte, ao temperamento dos meridionais, tidos como preguiçosos, incapazes e, até mesmo, bárbaros. Além do mais, o Mezzogiorno é um parasita que impede o avanço mais rápido da sociedade italiana. Tal ideologia burguesa foi também encampada pelo Partido Socialista, que contribuiu para veiculá-la entre os operários do Norte.

A questão que se coloca é, pois, a da mudança radical de concepção no seio desse mesmo proletariado, com relação aos trabalhadores do Mezzogiorno, da transformação ideológica da classe operária que, inconscientemente, adotou, através da escola, dos jornais, da literatura, a atitude própria da burguesia com relação ao Mezzogiorno. A questão meridional, pela sua especificidade, era uma questão nacional e territorial, razão porque o novo partido comunista deveria

(1) GRAMSCI, A. Alguns temas da questão meridional. Temas de Ciências Humanas nº 1, Edit. Grijalbo, 1977, p.39.

torná-la o eixo de sua própria política. Diz Gramsci:

(...) fomos partidários dessa fórmula inteiramente realista e de modo algum 'mágica' da terra aos camponeses; mas nós queríamos que ela se inserisse em uma ação revolucionária global das duas classes aliadas sob a direção do proletariado industrial. No mundo proletário de Turim tiveram o incontestável 'mérito' de haver imposto a questão meridional à sua atuação da vanguarda operária, apresentando-a como um dos problemas essenciais da política do proletariado revolucionário em escala meridional (1).

Encarando a questão meridional como um aspecto principal das contradições de desenvolvimento do capitalismo, tal como se deu na Itália, Gramsci conclui que qualquer solução reformista é ilusória, deduzindo, formalmente, que só o socialismo, em função do papel histórico do operariado e camponato, seria capaz de resolver a questão meridional.

A análise de Gramsci sobre o Mezzogiorno é profundamente verdadeira e atual. Macciocchi mostra como, ainda hoje, a despeito dos grandes programas de investimento da Cassa per il Mezzogiorno, o Sul permanece em grande atraso em relação ao Norte (2).

1.1.3.4 Um conceito abrangente

As categorias de análise no âmbito do marxismo, acima apresentadas, inspiram as contribuições mais recentes que

(1) GRAMSCI, A. Alguns temas... op. cit.

(2) MACCIOCHI, M.A. A favor... op. cit.

buscam avançar a discussão sobre a questão regional. Entre estas, inegavelmente, no Brasil, se destacam as de Francisco de Oliveira.

Preocupado em elaborar um conceito que não releve apenas um aspecto da realidade (o econômico, quase sempre), esse autor volta a sua atenção também para o aspecto político, que, na tradição teórica do marxismo, imbrica-se com o econômico. A matriz encontra-se em Gramsci:

A teorização marxista sobre o tema (região) não é muito rica, tanto no terreno da política quanto no da economia, e tem se centrado sobretudo no caráter diferenciado da divisão do trabalho entre cidade e campo. Parece-me que o autor marxista que mais pensou a respeito do tema regional foi precisamente Gramsci, particularmente em A questão meridional e Il Risorgimento (1).

Partindo dessa base, Francisco de Oliveira conceitua região como

(...)o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e, por consequência, uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição (2).

Nessa concepção, a existência de regiões corresponde aos diferentes estágios na reprodução do capital que coexistem em um mesmo espaço nacional. Assim, o espaço social

(1) OLIVEIRA, F. de. Elegia... op. cit. p.122.

(2) Ibidem, p.29.

onde o capital comercial comanda as leis de reprodução configura uma região que difere da outra onde o capital industrial é dominante.

Tendo em vista que as formas avançadas do capital tendem a estender a sua hegemonia em escala nacional, as regiões tendem a desaparecer sob o efeito da homogeneização das relações de produção. Logo observa o autor que a essa tendência do capitalismo (homogeneização do espaço) opõe-se a lei do desenvolvimento desigual e combinado. Daí a sua conclusão de que a tendência à homogeneização.

quase nunca chega a materializar-se de forma completa e acabada pelo próprio fato de que o processo de reprodução do capital é, por definição, desigual e combinado (1).

Samir Amin também observa "... a tendência para a homogeneização, subjacente no desenvolvimento capitalista, é entravada pelas próprias condições da acumulação desigual" (2).

Examinando a tendência à homogeneização/diversificação em um país desenvolvido como a França, Jean Luc Roger co

(1) OLIVEIRA, F. Elegia... op. cit. p.27.

(2) AMIN, Samir. Classes e nação na história e na crise contemporânea. Lisboa, Moraes Editores, 1981, p.35. (A primeira edição francesa é de 1979). Nesse texto esse autor acrescenta: "A tendência para a homogeneização do capitalismo actua com uma força quase irresistível ao nível das técnicas industriais de produção, no campo dos modos de consumo, 'estilos de vida', etc., com um poder muito atenuado nos domínios da ideologia e política. Actua muito debilmente no domínio da utilização das línguas". Op. cit. p.36-37.

loca a questão de forma exemplar

No movimento da formação econômica e social francesa na época contemporânea, assiste-se a uma dupla tendência no que tange aos aspectos espaciais: a de uma certa uniformização progressiva, na escala do conjunto do território, dos diversos processos econômicos sociais, políticos e, claro, linguísticos. A segunda muito pouco conhecida, pelo menos no que respeita à sua natureza exata, é, no quadro dessa uniformização dos processos, a tendência à manutenção dos fenômenos regionais, frequentemente muito tipificados, e conduzindo a verdadeiros particularismos, mais ou menos afirmados ou sentidos, mas profundamente interiorizados nos indivíduos (1).

Tais fenômenos são algo mais do que "(...) sobrevivência colocadas à contra-corrente de uma uniformização irreversível decorrente do funcionamento do modo de produção capitalista..." (2). É notável a permanência dos fenômenos regionais no referido contexto, segundo Roger.

Voltemos a Francisco de Oliveira. Em diversas partes do seu trabalho, o autor ressalta a importância, em seu conceito, da instância política, o que significa, para ele, ter em conta: o "fechamento" de uma região por suas classes dominantes, na medida que estas conseguem reproduzir a relação social de dominação; a "abertura" da região e consequente integração nacional, que se dá quando a relação social não pode mais ser reproduzida, permitindo a hegemonia, na região, de classes dominantes externas a esta (nacionais ou internacionais).

(1) ROGER, J.-L. Régions, luttres de classes, profil des forces productives. La Pensée, Paris, (207): 44-46, set./out. 1979.

(2) Ibidem, p.45.

Contudo, o "fechamento" pode ocorrer não só pela razão antes apontada, mas também por formas de resistência ao espraiamento do capital no momento em que define sua hegemonia em escala nacional, como nos diz Aluizio Capdeville Duarte:

O capital, em suas relações internas e externas, para viabilizar sua reprodução em seu processo hegemônico pode ir de encontro aos interesses de classes dominantes em diferentes espaços de uma formação social. Estas forçam uma reação da sociedade local como um todo, ao capital da formação social como uma totalidade. Forma-se naquele espaço um bloco de resistência que pode ser conceituado como bloco regional (1).

Trata-se da resistência do bloco regional "à homogeneização da sociedade e do espaço pelo capital monopolista hegemônico" (2).

Para Duarte, o bloco de resistência ou regional manifesta-se através de ideologia do tipo regionalismo, defesa da ecologia, desenvolvimento regional etc. Dado que estas têm muito pouco a ver com as classes subalternas, parece-nos que o conceito, desse modo, fica limitado.

No nosso entender, a noção de resistência pode ser estendida para contemplar a luta de classes em sua dimensão regional. Isto é possível se observarmos uma situação concreta como a do Nordeste, no período imediatamente anterior

(1) DUARTE, A.C. Regionalização - considerações metodológicas. Boletim de Geografia Teorética, Rio Claro, 10(20): 5-32, 1980.

(2) Ibidem.

ao golpe de 1964. Naquele momento, nessa região, a correlação de forças começava a pender em favor das forças populares, que marcavam crescentemente sua presença na cena política, começando a influir em decisões na esfera do planejamento (1). O que estava em jogo era "o que fazer do Estado, em que direção utilizá-lo, que forças sociais utilizariam o poder estatal na sociedade brasileira" (2).

Portanto, o caso citado, que absolutamente não é o único, autoriza-nos a ampliar o conceito de bloco de resistência, não o limitando à vontade das classes dominantes. As classes dominadas podem ter, nele, uma participação decisiva na medida que mude a correlação de forças — o que é bastante coerente com o conceito de hegemonia de Gramsci. Essa extensão do conceito foi feita também, mais recentemente, por Francisco de Oliveira. Em seminário realizado em Recife, em 1981, ele observa:

O que é a região em que se sustenta agora esse conceito, para que serve, a que finalidade serve? Para podermos ir adiante e recuperar o que está por baixo: a história da resistência popular, a história da resistência das classes dominadas, a forma como elas redefinem a própria cultura do explorador (3).

Dado que o bloco de resistência ou bloco regional deve implicar o conceito de hegemonia, com os contornos que lhe

(1) OLIVEIRA, F. Elegia... op. cit. p.96-97.

(2) OLIVEIRA, F. Seminário Internacional Sobre Disparidade Regional. Estudo Comparativo entre o Nordeste e o Mezzogiorno da Itália. Ago.set. 1981. Recife, SUDENE, 1982.

(3) Ibidem.

atribui Gramsci, cremos que aquela noção abre novas perspectivas para os estudos da questão regional.

1.2 Relações da economia do Nordeste com a das demais regiões do país.

Do ponto de vista regional, a indústria no Brasil, era relativamente descentralizada, até o final do século XX. À medida que o capital industrial foi conseguindo a liderança no processo de desenvolvimento, ocorreu a concentração geográfica desse capital; o desenvolvimento passa a ser tipicamente desigual. Esse fenômeno que é visto como "desequilíbrios regionais" começou a ser notado por muitos autores a partir da década de 1930. F. Normano foi possivelmente um dos primeiros autores a chamar a atenção para esse fato. E no decênio de 1950 vários trabalhos tratam dessa questão, notadamente os de W. Singer e de Furtado (1). Estudos mais recentes permitem-nos perceber com maior clareza o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em sua dimensão espacial.

É com a industrialização, a partir dos anos 30 que a diferenciação entre o Sudeste — São Paulo em particular — e as demais regiões passa a se tornar notável. Até esse momento, as indústrias achavam-se relativamente protegidas pe

(1) NORMANO, J.F. Evolução econômica do Brasil. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1939; FURTADO, C.A. Operação Nordeste, Rio de Janeiro, ISEB, 1960; o mesmo autor foi responsável pela elaboração do relatório do GTDN; SINGER, H. W. Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste. Recife, CONDEPE, 1962.

las distâncias e elevados custos dos transportes. A barreira das distâncias reduzia em larga medida a competição entre as indústrias regionais, sendo, por outro lado, bastante reduzida a integração do mercado nacional.

Na década de 1930 assistir-se-ã a importantes transformações no padrão de acumulação de capital, no país. A crise de 1929 teve um importante papel nas transformações que se iriam operar. Mas o fator determinante dessas transformações foi a diversificação da economia nas décadas anteriores, notadamente em São Paulo. Nos dois primeiros decênios deste século, a indústria paulista atingiu um grau de concentração relativamente elevado e marchava para exercer a hegemonia em escala nacional. O impulso da indústria paulista foi marcante entre 1905 e 1913. A I Guerra Mundial levou a uma utilização intensa da capacidade produtiva e, na primeira metade da década de 1920 assistiu-se a um aumento considerável do parque industrial, que até o final da década chega a operar com grande capacidade ociosa.

A expansão da indústria nascente pressiona no sentido da formação de um mercado interno para seus produtos; os passos iniciais nesse sentido foram dados sobretudo após a I Guerra Mundial. Antes de tratarmos da questão do mercado interno, convém observarmos, em outro nível, os principais momentos da industrialização brasileira.

Na evolução da indústria no Brasil, é possível distinguir, como o faz João Manoel Cardoso de Mello, três momentos: a) surgimento e consolidação da indústria; b) a industrialização restringida, entre 1933 e 1955; c) a industrializa

zação pesada, de 1956 a 1962 (1).

Quanto à gênese e consolidação da indústria no país, é importante destacar o papel que desempenhou a economia cafeeira. Enquanto para alguns autores, a economia cafeeira suscita o surgimento da indústria, outros a vêem como fator impeditivo do processo industrial. Na verdade, há uma articulação contraditória entre o complexo cafeeiro e o capital industrial: a economia cafeeira, ao mesmo tempo que cria condições para o surgimento da indústria, pelo seu caráter mercantil, impõe limites estreitos à acumulação de capital (1). Em outros termos, a burguesia industrial tem como matriz social a burguesia cafeeira (2).

Na concepção de J.M. Cardoso de Mello, o período de 1888 a 1933 é o momento de nascimento e consolidação do capital industrial. No decênio de 1920, há uma indústria de bens de consumo assalariado e se constitui um núcleo de indústrias leves de bens de produção (pequena indústria siderúrgica, cimento, etc.). Ao mesmo tempo, desenvolve-se a agricultura mercantil de alimentos e de matérias primas, que vai suprir a indústria (3). São essas, como já observamos, as condições

(1) CARDOSO DE MELLO, J.M. Capitalismo tardio. São Paulo, Edit. Brasiliense, 1982, p.100.

(2) "Concretamente, a reprodução do capital cafeeiro e das formas de subordinação da economia brasileira levam ao nascimento e ao desenvolvimento da indústria, que, por sua vez, está em contradição com a própria reprodução do capital cafeeiro e as formas de subordinação da economia brasileira". SILVA, S. Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. São Paulo, Edit. Alfa-Omega, 1976, p.112.

(3) Ibidem, p.109.

que permitem à indústria brasileira retomar o seu crescimento poucos anos após a crise de 1929.

Como mostraram Suzigan e Villela, a partir de 1933 até o final da década a indústria registra uma taxa de crescimento elevada, de 11,3% em média. Como observa J.M. Cardoso de Mello:

Desencadeia-se, então, uma expansão econômica fundada em novas bases, que, só foi possível, de um lado, porque já dispúnhamos de certa capacidade de acumulação e de outro, devido a medidas de política econômica que sustentaram relativamente a capacidade para importar (...) e a reservaram, até 1937, para a ampliação da indústria leve de bens de produção, o que exigiu a sobre-utilização da capacidade produtiva da indústria de bens de consumo para assalariados (1).

A partir de 1933, até 1955 a dinâmica da acumulação tem por base a expansão industrial (2). Nas palavras do citado autor,

existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais (3).

(1) Ibidem, p.109-110.

(2) "A forma nova e superior assumida pela acumulação de capital já se desenha durante a recuperação econômica da crise de 1929, mas somente a partir de 1933 tem início o que se convencionou chamar de Industrialização Restringida. "Cf. AURELIANO DA SILVA, L.M.L. No limiar da industrialização. São Paulo, Edit. Brasiliense, 1981, p.93.

(3) CARDOSO DE MELLO, J.M. Capitalismo... op. cit. p.110.

Entretanto, a industrialização é restringida, no sentido de que a acumulação encontra limites "impostos pela fragilidade do desenvolvimento das forças produtivas" (1).

Nesta fase, as bases técnicas e econômicas da acumulação impedem que a capacidade produtiva cresça à frente da demanda; além disso, não houve "grandes e abruptas descontinuidades tecnológicas" (2).

O volume de investimentos realizados no período de 1956 a 1961 e seu impacto na economia do país ampliaram profundamente a sua capacidade produtiva. O crescimento acelerado do setor produtor de bens produção e do setor de bens duráveis de consumo à frente da demanda pré-existente denota uma nova fase — a da "industrialização pesada" (3).

Os autores que tratam da economia brasileira, no período recente, sob essa ótica, assinalam, também, o papel do Estado e do capital estrangeiro, sobretudo a partir da industrialização pesada. É o que nos diz J.M. Cardoso de Mello: "Estado e grande empresa monopolista internacional comandaram, inequivocamente, o processo de industrialização pesada" (4).

Tendo em conta essa periodização do desenvolvimento do capitalismo no Brasil retornemos à análise que vínhamos

(1) AURELIANO DA SILVA, L.M.L. No limiar... op. cit. p.94.

(2) CARDOSO DE MELLO, J.M. O capitalismo... op. cit. p.117.

(3) Ibidem Ibidem. Deve-se lembrar que "a industrialização pesada configura um ciclo de acumulação e, por isto, compreende dois momentos: o de expansão, entre 1956 e 1961, e o de depressão, entre 1962 e 1967." Ibidem, p.122.

(4) Ibidem, p.119.

fazendo sobre o espraiamento desse processo no plano espacial, enfocando particularmente as relações entre o Nordeste e o Sudeste.

Havíamos observado a tendência do capital industrial a se concentrar no Sudeste, particularmente em São Paulo (1) e a busca da constituição de seu mercado interno. Nesse processo, que se destinava a integrar o mercado interno, deve-se ter em conta também o movimento dos produtores nordestinos de açúcar e algodão no sentido de colocar seus excedentes de produção no mercado interno. O algodão, por exemplo, desde o início do século XIX, abastece São Paulo(2). Mas, sem dúvida, "foram as empresas industriais que exploraram e ampliaram os canais de comercialização, constituindo o mercado interno brasileiro"(3).

Dado que as trocas que então se verificam entre as regiões são trocas de mercadorias, pode-se denominar esse processo de articulação comercial, como o faz Leonardo Guimarães Neto (4). O capital mercantil, que exerce a liderança na articulação, apresenta em certo momento um papel transformador. Mas atuando na órbita da circulação, esse papel transformador tem limites no sistema produtivo e nas relações de

(1) Inicialmente concentrava-se, também, a capital na atual região metropolitana do Rio de Janeiro.

(2) Até 1915, cerca de 70% do algodão das fábricas paulistas eram provenientes do Nordeste, Cf. CANO, Raízes... Op. cit. p.66.

(3) Ibidem, ibidem.

(4) GUIMARÃES NETO, L. Nordeste... op. cit.

produção prevaletentes na sociedade (1). Eis porque no Nordeste se perpetuam e em certos casos se recriam formas de produção pré-capitalistas (2).

Por sua vez, o Sudeste destacava-se como a região que reunia as principais condições para se tornar hegemônica, principalmente o seu núcleo, São Paulo. Como observa Wilson Cano:

São Paulo contava com a maior parte da indústria nacional e também com a mais diversificada e, há que se considerar ainda que aqui se desenvolviam relações capitalistas de produção mais amplas do que as verificadas na maior parte da periferia nacional. Os efeitos da política de recuperação da economia se fizeram sentir mais decisivamente em São Paulo do que no resto do país, dada sua maior base econômica — tanto a cafeeira quanto a industrial e urbana (3).

A saída da crise de 1929 implicou um novo padrão de acumulação, que seria dominado pelo capital industrial. São Paulo apresentou amplas vantagens: contava com a maior parte do país, com o maior mercado e maiores economias externas. Reunia, pois, as condições para ser a região em torno da qual se integraria a economia nacional, até então constituída de várias economias regionais.

(1) No Nordeste, "... a diversificação do capital mercantil dá-se nas atividades anexas, mas nem por isso sem importância, a comercial, a especulativa — bancos, transportes, refinarias ou beneficiamento da produção para colocação final nos mercados — sem interferência direta no processo produtivo". GNACCARINI, L.C. A economia do açúcar. Processo de trabalho e processo de acumulação. In: História Geral da civilização brasileira. Tomo III, 19 vol. São Paulo, DIFEL, 1975, p.326. Apud GUIMARÃES NETO, L. Nordeste... op. cit. p.77.

(2) OLIVEIRA, F. de. Elegia... op. cit.

(3) CANO, W. Desequilíbrios... op. cit. p.187.

O Estado teve papel importante no processo de industrialização. Sendo a integração do mercado interno um requisito fundamental para a continuidade desse processo, o Estado criou as condições necessárias para o seu livre curso. Entre estas destacam-se a ampliação dos meios de transportes e a eliminação das barreiras fiscais entre os Estados da Federação, o que ocorre entre 1938 e 1943 (1).

Essa integração proporcionou forte incremento do comércio inter-regional para todas as regiões brasileiras, aumentando-lhes o grau inter-regional (até então incipiente) de complementaridade (2).

Mas a complementaridade implicava, também, a intensificação da concorrência inter-regional. O processo de integração, à medida que avançasse, em torno de São Paulo, promoveria efeitos diferenciados sobre as demais regiões. Com parte dos espaços territoriais de Mato Grosso, Goiás e Paraná, a integração provocaria efeitos positivos, pela via da produção agrícola. Minas Gerais, Santa Catarina, Rio de Janeiro receberam impactos positivos, via complementaridade industrial. As relações com Santa Catarina e o Rio Grande do Sul provocaram efeitos positivos no que tange à oferta agrícola. Nas áreas de mais integração é claro que se desenvolveram relações capitalistas de produção.

Quanto às regiões distantes de antiga ocupação, os efeitos positivos dizem respeito à complementaridade por re

(1) Ibidem, p.188.

(2) Ibidem, p.190.

cursos naturais. Exemplo típico é o do algodão e do açúcar nordestinos que abasteciam São Paulo. Essa complementaridade passa a ser fortemente abalada nas décadas de 1930 e 1940, quando São Paulo supera aquela região na produção desses bens (1). Leonardo Guimarães Neto observa que a competitividade

(...) no que se refere ao Nordeste trouxe repercussões negativas em relação ao esforço até então desenvolvido, de busca de complementação, notadamente em relação ao açúcar e ao algodão nos mercados de maior dimensão e mais dinâmicos do país (2).

Na fase da "industrialização restringida" anteriormente caracterizada é conveniente voltar à função desempenhada pelo Estado, em termos gerais, e no que respeita à articulação inter-regional. A Revolução de 1930, ao romper com o poder das oligarquias regionais, propiciou a implantação de um Estado centralizado, atendendo aos requisitos das novas forças emergentes, que iam no sentido da constituição de um "Estado Nacional, capitalista e burguês". É o que nos diz Sônia Draibe:

A Revolução de 30 inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro. As quebras das 'autonomias' estaduais que amparavam os 'polos oligárquicos' resultou em uma crescente centralização do poder: concentrara-se progressivamente no Executivo federal os comandos sobre as políticas econômica e social, bem como as disposições sobre os meios repressivos e executivos.

(1) Ibidem, p.207-208.

(2) GUIMARÃES NETO, L. Nordeste... op. cit. p.106.

O Estado seguirá federativo na sua forma, mas os núcleos de poder local e regional serão subordinados cada vez mais ao centro onde se gestam as decisões cruciais. Esse movimento de centralização e concentração do poder, sob múltiplos aspectos em que se expressou, conduzirá o Estado brasileiro a uma forma mais avançada de Estado Nacional, capitalista e burguês (1).

A regulação econômica do Estado assumiu dimensões bastante amplas. Sintetizemos apenas algumas das medidas:

- Transformação do Banco do Brasil em núcleo central do sistema creditício comercial, com características de um Banco Central.
- Controle sobre o comércio exterior com a criação da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim), em 1941.
- Criação, em 1937, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, destinada ao financiamento, de médio e longo prazo, da produção agrícola e industrial.
- Atuação empresarial no âmbito da moderna indústria de base. Assim, na primeira metade dos anos 40 foram criadas: a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Alcalis e a Fábrica Nacional de Motores (FNM).
- Criação de institutos reguladores da produção e da comercialização de produtos primários (café, açúcar e álcool, cacau, sal, mate e pinho).
- Na área dos recursos naturais estruturou-se primeiro o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) e depois vários Conselhos, como o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho de Águas e Energia Elétrica e o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia.

(1) DRAIBE, S. Rumos... op. cit. p.60.

- Criação da Comissão Federal do Comércio Exterior (CFCE), visando a coordenação de medidas de fomento econômico — sobretudo o aumento das exportações. Em 1937 teve incumbências ampliadas e passou a ser o órgão consultivo geral da Presidência da República para todas as questões econômicas, exercendo durante a guerra funções executivas.
- Ampliação da regulação estatal através dos organismos de planejamento, tais como o Conselho Federal de Comércio Exterior e da Coordenação da Mobilização Econômica (1942).
- Criação, já no segundo governo Vargas, do Banco Nacional de Desenvolvimento, do Banco do Nordeste do Brasil e da PETROBRÁS.

A atuação do Estado no setor de transportes levou a um avanço considerável na ligação entre os diversos pontos do país. Ampliou-se consideravelmente o sistema rodoviário que passou de uma extensão de 113,6 mil km em 1928 para 459,7 mil no final da "industrialização restringida" (1955). O sistema ferroviário aumentou 5,5 mil km entre 1928 e 1955.

Ao mesmo tempo, ampliou-se significativamente a frota de caminhões em circulação, dobrando o seu número entre 1937 (54,8 mil) e 1947 (109,2 mil) e dobrando em quase quatro anos (210,2 mil em 1951). Por sua vez, no Nordeste implantou-se uma rede bastante extensa, como parte da política de combate às secas.

Mas a ligação entre o Sudeste e Nordeste só veio se dar efetivamente no início dos anos 60, quando a rodovia Rio-Bahia passou a apresentar boas condições de tráfego. Assim, até a fase de "industrialização pesada", ainda se conservou certo grau de isolamento entre mercados distantes, do que se valeu o Nordeste (1). Contudo, na fase em estudo, au

(1) GUIMARÃES NETO, L. Nordeste... op. cit. p.118.

mentou a concentração industrial em São Paulo. Nesse sentido, como vimos, a atuação do Estado foi decisiva. A este respeito, como observa Leonardo Guimarães,

(...)cabe a observação de que o novo Estado surgiu do depois do movimento político de 1930, embora tivesse aberto amplo leque de intervenções na economia (...) atuou diferenciadamente no espaço brasileiro, privilegiando, no tocante ao estímulo à atividade produtiva, os centros mais dinâmicos (1).

Na fase da industrialização pesada consolida-se a concentração industrial em São Paulo. Nesse Estado, passa-se de 49,9% do VTI do país, em 1949 para 55,6% em 1959. Mas é mais significativa a concentração em São Paulo dos ramos que compreendem as indústrias produtoras de bens de capital e de consumo durável. A concentração nesse Estado é de 69,6% em 1949, passando para 82% em 1959, nível que começa a declinar a partir desse ano.

Já os percentuais relativos à indústria de bens de consumo não duráveis e de bens intermediários, são menores. Quanto aos primeiros, passa-se de 44,7%, em 1949 para 48,7%; com relação aos bens intermediários, de 51,9% para 52%, nos anos referidos (2). Esses dados, por si sós, já definem aspectos relevantes da divisão inter-regional do trabalho (3).

A abertura do mercado nordestino, principalmente a partir da ligação rodoviária Sudeste-Nordeste, acirrou a com

(1) GUIMARÃES NETO, L. Nordeste... op. cit. p.122.

(2) CANO, W. Desequilíbrios... op. cit.

(3) GUIMARÃES NETO, L. Nordeste... op. cit. p.129.

petição entre as duas regiões.

A economia nordestina, abrindo-se cada vez mais para o comércio por vias internas vê-se literalmente invadida por produtos industriais de outras regiões, particularmente de São Paulo, onde se concentraram os ramos mais importantes do setor (1)

Na primeira fase da industrialização pesada (1956-1961), a constituição do mercado interno faz-se ainda à base das trocas comerciais. Na segunda metade do ciclo (1961-1967), no que respeita às relações do Nordeste com o Sudeste, nas palavras de Leonardo Guimarães, passa-se de uma articulação comercial para uma integração econômica. Esta última tem por base a transferência de capital produtivo, principalmente do Sudeste para o Nordeste (2).

Vale ressaltar, nesse processo de integração, que, ao nível alcançado por suas forças produtivas, a instalação em São Paulo, dos segmentos industriais pesados implicou "efeitos de encadeamento" bem maiores do que em outros espaços, com repercussões significativas sobre a concentração industrial nos estreitos limites do referido Estado.

A solidariedade de blocos de investimento, de que falam os analistas dessa fase da industrialização brasileira, ocorria notadamente em São Paulo (3).

(1) Ibidem, ibidem.

(2) Ibidem, p.135-136.

(3) Ibidem, p.137.

Entretanto, cabe ressaltar que, se houve concentra
ção industrial em algumas regiões, notadamente em São Paulo,
isso não significou estagnação das regiões periféricas. Como
observa Wilson Cano,

... não se pode dizer que não tenha havido desen-
volvimento capitalista na periferia. Ela ocorreu
e continua se expandindo; porém, a passos mais
curtos e demorados. Tanto é que ali subsiste,
até hoje, a dupla subordinação do capital indus-
trial do pólo e do capital mercantil regional,
este concorrendo acentuadamente para a manuten-
ção da estrutura política, social e econômica re-
gional, destacando-se a perversa estrutura fun-
diária(1).

Uma referência final deve ser feita ao papel do Es
tado na fase da industrialização pesada. Esse papel foi sem
dúvida crucial, sobretudo na medida em que participou como
produtor de bens e que gerou uma dinâmica demanda para bens
de produção. Recorramos a um texto clássico:

O setor público no Brasil é proprietário e empre-
sário das atividades de transporte marítimo e
fluvial e ferroviário, de produção e refino de
petróleo e combustíveis atômicos. Controla a
maior parcela do setor siderúrgico e caminha a
passos largos para se constituir no principal
produtor de energia elétrica. Intervém direta-
mente nas atividades dos principais setores de
exportação, e comercializa parcela substancial
da produção exportável, e é, ele mesmo, o princi-
pal produtor e exportador de minérios de ferro
(...) Produz álcalis e caminhões. Participa am-
plamente na formação interna de capital (...) O
rienta a composição das inversões privadas, in-
tervém no mercado de capitais. Como se vê, o Es
tado brasileiro dispõe de variados e importantes
poderes (2).

(1) CANO, W. Desequilíbrios... op. cit. p.313.

(2) LESSA, C. Quinze anos de política econômica. São Paulo,
Editora Brasiliense, 1981, p.115. Apud GUIMARÃES NETO,
L. Nordeste... op. cit. p.138.

Como veremos no próximo capítulo, foi bem diversa a atuação do Estado no Nordeste. Até meados de 1950 essa atuação é marcadamente assistencialista. Esta condição começa a se alterar com a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a entrada em funcionamento da CHESF, e em seguida com a criação da SUDENE. É esse Estado, mais precisamente a experiência de planejamento estatal no Nordeste, que estudaremos nos próximos capítulos.

CAPITULO II

TRANSIÇÃO: DAS "SOLUÇÕES HIDRÁULICAS" A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

2.1 Período de 1950 a 1954

A expansão da economia brasileira nos anos 30 e 40, com base crescente no capital industrial, conduziu a uma concentração espacial bastante acentuada das forças produtivas. Ao mesmo tempo, as medidas de política econômica que, ao longo desse período, vinham sendo implementadas visando direta ou indiretamente ao controle das importações, apresentavam fortes reflexos na divisão interregional do trabalho. Já no início dos anos 50, alguns estudos importantes sobre o Nordeste se dão conta de que o confisco cambial, nos termos em que estava sendo praticado, aumentava o distanciamento econômico entre regiões.

A política nacionalista de Vargas, em seu segundo período de governo, desempenhou um papel destacado no sentído da mudança de rumo da intervenção do Estado no Nordeste, que iria se processar ao longo dos anos 50. Começava a tomar corpo no aparelho de Estado — com amplas repercussões em setores da sociedade civil — uma nova visão sobre o Nordeste, influenciada, sem dúvida, pelos debates de pós-guerra sobre o desenvolvimento econômico e o uso, pelos países capitalis

tas, de práticas de planejamento. Ao mesmo tempo, no período em questão, foram tomadas importantes medidas como: criação e implantação do Banco do Nordeste do Brasil; aceleração da construção da hidrelétrica de Paulo Afonso; primeiros passos para a elaboração de um Plano de desenvolvimento para o Nordeste.

Nossa intenção é de verificar mais detalhadamente como se colocava a questão regional no segundo Governo Vargas, buscando entender de que forma ela se inseria na política econômica nacional. Achamos necessário iniciar pelo exame da política econômica varguista, passando por uma observação do quadro geral da economia brasileira no início dos anos 50.

Passados os efeitos iniciais da crise de 1929/30, a economia brasileira expandiu-se de forma quase ininterrupta, apoiada no desempenho do setor industrial. A produção industrial cresceu 43% entre 1935 e 1939 e 37% entre 1940 e 1944. No decênio posterior à guerra, o crescimento da economia como um todo é notável: entre 1946 e 1955 o crescimento do produto Interno Real foi de 6,5% (130% no período). O incremento médio anual foi de 7,3% no período de 1946 a 1950 e de 5,7% entre 1951 e 1955. A taxa do Produto Interno Real *per capita* foi também elevada, 3,5%, apesar da alta taxa de crescimento demográfico, 3% ao ano. O crescimento médio anual da produção industrial foi de 6,2% entre 1946 e 1950 e de 8,9% no quinquênio seguinte.

Interpretando o processo de industrialização, no período, a CEPAL mostraria que, ao final da guerra, havia-se concluído a instalação das indústrias de bens de consumo leves, iniciando-se, em seguida, o desenvolvimento de indústrias

de bens de consumo mais complexas (eletrodomésticos, por exemplo). As indústrias de bens de capital e intermediárias, por sua vez, começavam a ganhar impulso.

Tabela 2.1

Brasil - Produto interno real e produção industrial
(Taxa anual média de crescimento por períodos)

Períodos	Produto Interno real	Produção industrial
1940-1945	4,7%	6,2%
1946-1950	7,3%	8,9%
1951-1955	5,7%	8,1%
1956-1961	6,0%	11,0%
1962-1965	1,9%	2,4%

Fonte: FGV e CEPAL. Apud. PEREIRA, B. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1970, p.43.

A expansão da economia significou, evidentemente, a constituição do mercado interno, estruturado a partir das regiões industriais, nucleadas por São Paulo. A atuação do Estado, sendo decisiva, no processo de desenvolvimento em questão, teve também repercussão marcante na dinâmica espacial. A forma e o caráter da atuação do Estado, em sua amplitude nacional, na vigência da lei do desenvolvimento desigual, atende aos interesses das áreas do país onde se concentrou a indústria. Antes de tratarmos das implicações da atuação do Estado em relação aos desequilíbrios regionais, vejamos os

traços gerais do Estado no período que estamos analisando.

O avanço da industrialização no Brasil nos anos 30 e 40, teve na intervenção do Estado uma forte base de apoio, como mostram vários analistas. Ao terminar a ditadura Vargas, o Estado controlava a moeda e o crédito, o comércio exterior, a gestão da força de trabalho e os salários. O setor público produtivo, por sua vez, havia se expandido nas áreas de transportes, ferro e aço e estavam em vias de produzir álcalis, energia elétrica e caminhões (1). Além disso, havia dado passos significativos no sentido de adotar a prática de planejamento de setores da economia.

No Governo Dutra, de tendências marcadamente liberais, reduz-se acentuadamente a intervenção estatal na economia, sobretudo no que se refere a medidas visando ao avanço rápido da indústria. Mas, embora inexistisse uma linha política declarada de apoio à indústria, algumas medidas de política econômica acabaram sendo francamente favoráveis à industrialização, como foi o caso da política cambial.

Em seguida a uma política de câmbio marcadamente liberal, implantada logo ao final da guerra, que esgota rapidamente as divisas do país, passa-se a uma política de controle das importações. A Instrução 47 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), órgão criado em 1945, estabelecia prioridades para as importações de equipamentos e matérias primas e criava obstáculos para as importações de bens de con

(1) DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p.31.

sumo. Reforçava-se, assim, a produção do setor de bens de consumo e se garantiam, ao mesmo tempo, facilidades para a importação de máquinas e matérias primas necessárias à indústria.

O sistema cambial, ao tempo em que protegia as importações, funcionava como um forte estímulo à indústria. De fato, o controle estatal do câmbio transferiu recursos não mais ao setor exportador (cafeeiro, à frente) mas, principalmente, ao capital industrial. Essa era a lógica do "confisco cambial", que se tornava uma poderosa alavanca para a industrialização, que se beneficiou também da melhoria das relações de troca, em decorrência da elevação dos preços internacionais do café.

O Governo Dutra, portanto, apesar da notória tendência à defesa dos princípios liberais, e de suas vinculações com os antigos setores exportadores, não pôde impedir o avanço do capital industrial. Por outro lado, novas tentativas de planejamento tiveram curso, como o Plano SALTE e os trabalhos da Comissão Técnica Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink), criada em 1948.

Em oposição ao liberalismo do Governo Dutra, o segundo Governo Vargas retoma o intervencionismo econômico como meio de acelerar a industrialização. São as linhas mestras dessa política e as características básicas do Estado no segundo Governo Vargas que iremos analisar a seguir.

2.1.1 Mudanças nos aparelhos econômicos do Estado

Vargas, em seu segundo Governo, empenha-se em uma política para acelerar a industrialização e o desenvolvimento econômico, o que, conforme já assinalamos, contrasta com o Governo Dutra, de linha marcadamente conservadora. Não chegou a contar com um plano de desenvolvimento, ordenado de forma única. Mas passos bastante significativos foram dados nessa direção e além disso, um documento como a Mensagem ao Congresso Nacional de 1951, em muito se aproximava de um Programa de Governo. Apoiando-se no conhecimento técnico da época, em que prevaleciam as preocupações com os instrumentos capazes de promover o desenvolvimento, entre os quais o planejamento, o Governo Vargas criou um ambiente propício ao debate em torno de questões que esse tema envolvia.

O período, como assinala Ianni, foi marcado por um intenso debate técnico e político sobre as perspectivas da economia brasileira, permitindo um maior conhecimento a respeito desta. Ao mesmo tempo, discutiram-se as questões relativas ao planejamento, em uma escala bastante ampla, no Congresso Nacional, na imprensa, em livros e nos partidos políticos. Os trabalhos inicialmente desenvolvidos pela CEPAL, em matéria de desenvolvimento e planejamento, davam força àqueles que, no país, defendiam a intervenção planejada do Estado, como condição para acelerar a industrialização. Esse alinhamento de posições contribuiu para que Vargas manifestasse o interesse do Governo Brasileiro na continuidade dos trabalhos da CEPAL, ameaçada por pressões oriundas dos Estados Unidos.

O meu governo considera com especial apreço os esforços da Comissão no sentido de formular uma teoria do desenvolvimento econômico que, pelos seus próprios méritos, seja capaz de impor-se aos governos latino-americanos, como fundamento racional da sua política econômica (...)

O meu governo quer manifestar o seu elevado apreço por todos os valiosos trabalhos já realizados e pelas iniciativas em estudos na CEPAL. Desejamos que esse valioso organismo de cooperação internacional continue a trabalhar, tal como foi concebido, para a realização de seus propósitos, sem que modificações de sua estrutura e condição orgânica venham a prejudicar a consecução de seus objetivos (1).

Em mensagem encaminhada na abertura do Congresso Nacional, em 1951, o Governo, traça um quadro da economia brasileira, à época, destacando como grandes problemas: a inflação, o desequilíbrio da balança de pagamentos, a necessidade de importar máquinas e equipamentos, a insuficiência de energia e transportes e problemas de abastecimento dos grandes centros. Essas questões deveriam ser enfrentadas, para permitir a continuidade da industrialização em marcha acelerada. Como observa Sônia Draibe, pela primeira vez, de forma sistemática e integrada, o Estado explicitou a forma de tratar as questões da revolução burguesa (a questão agrária, a questão industrial, a urbana, a proletária e a institucional). Em termos de política econômica, isso requeria

(1) VARGAS, G. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1952, p.10-11 e 18. Apud IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1977, p.117. O apoio do Governo brasileiro à CEPAL, em maio de 1951, foi decisivo para a sobrevivência desse órgão. Celso Furtado mostra, com riqueza de pormenores, os passos que levaram Vargas a dar o seu aval à manutenção de autonomia da CEPAL, contrariando a posição norte-americana e influenciando favoravelmente no voto dos demais países latino-americanos. FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, cap.VIII.

(...) exigências mínimas de coordenação, planejamento, controle e interdependência entre as distintas decisões a serem observadas e respeitadas, sob pena de desfigurar-se o conjunto orgânico do plano. (1).

Ainda segundo a Mensagem ao Congresso, de 1951, o Estado deveria intervir decisivamente em ramos básicos da indústria: ferro e aço; indústria química pesada; indústria de equipamentos e material para serviços de comunicações; indústria de construção naval, infra-estrutura de transportes e energia. A execução de tal programa requeria estruturas e instrumentos de planejamento adequados. Na falta destes, como proceder? Os esforços do Governo, nesse terreno, seguiram em duas direções, que refletiam, por sua vez, tendências políticas opostas: a da Comissão Mista Brasil Estados Unidos e a da Assessoria Econômica.

2.1.1.1 A Comissão Mista

A idéia de se criar uma comissão mista para elaborar relatórios contendo sugestões a projetos econômicos que seriam financiados pelos Estados Unidos foi sugerida pelo Governo Brasileiro em abril de 1950. Nesse particular, acatava-se recomendação de uma missão conjunta dos dois países (Missão Abbink) que concluíra seus trabalhos em 1949 (2).

(1) DRAIBE, S. Rumos... op. cit. p.183.

(2) No curso das negociações que se iniciam na preparação e durante a Reunião de Consulta dos Chanceleres americanos, em março de 1951, foi discutida a contra-partida brasileira ao acordo: fornecimento de manganês *in natura* e de ma

Esta indicara três setores prioritários: agricultura, transportes e energia. Em dezembro de 1950, ainda no Governo Dutra, foi celebrado um acordo entre os governos brasileiro e norte-americano, para a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico, que começou a funcionar em julho de 1951 e encerrou suas atividades em dezembro de 1953.

Desde o imediato pós-guerra, o Brasil vinha reivindicando o financiamento norte-americano para um vasto programa de reequipamento e expansão de setores de infra-estrutura. No início de 1951, o Governo brasileiro solicitou empréstimos no valor de 300 milhões de dólares aos Estados Unidos para financiamento de programas básicos de desenvolvimento indicando, inicialmente, os seguintes projetos para aplicação desses recursos: planos hidrelétricos para o Alto São Francisco, para Minas Gerais, e para o Rio Grande do Sul e para o aproveitamento econômico do Vale do São Francisco; refinarias de petróleo, usinas de nitrogênio e de álcalis, siderurgia, portos, navios e transportes. Pleiteava-se, também, a instalação, no país de indústrias que utilizassem matérias primas nacionais, possibilitando a exportação de manufaturados e não de produtos *in natura*.

térias primas de interesse estratégico; apoio do Brasil à intervenção norte-americana na Coreia e mesmo participação do nosso país nessa guerra. Cf. MALAN, P.S. et alii. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)*. Rio de Janeiro, IPEA-INPES. 1977, p.60; D'ARAÚJO, M.C.S. *O segundo Governo Vargas, 1951-1954: de democracia, partidos e crise política*, Rio de Janeiro, 1982.

A Comissão Mista, entretanto, concentrou os seus estudos nos três setores recomendados pela Missão Abbink: agricultura, transporte e energia. E desses, como veremos, foram os dois últimos os que mereceram quase toda a sua atenção.

As vinculações da Comissão Mista aos interesses norte-americanos são evidentes, como mostraram vários autores(1). Contudo, não se pode perder de vista que o seu trabalho significou uma análise aprofundada da economia brasileira à época, ao lado do estudo e seleção de 41 projetos dentre aqueles apresentados pelo Governo Brasileiro. Com a afirmação da vertente nacionalista do Governo Vargas e a crise política acirrada em 1953-54, o Governo norte-americano retirou seu apoio à Comissão Mista. Os resultados desse trabalho, publicados pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças serviram para o Plano de Reparelhamento Econômico de Vargas e foram, mais tarde, utilizados na elaboração do Plano de Metas de Kubitschek, juntamente com estudos da CEPAL sobre o Brasil. A razão é que, a despeito das limitações decorrentes do escopo a que se propunha e da prioridade dada a apenas dois setores de serviço, a Comissão Mista conseguiu realizar o mais abrangente

(1) Ver, por exemplo, MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique. Formation et evolution des structures politiques au Brésil*. Paris Anthropos, 1976, p.373. Segundo esse autor, as iniciativas concernentes a uma parte importante do programa econômico do segundo Governo Vargas são inicialmente submetidas, enquanto reivindicação, a um sistema de decisões estrangeiras. O mesmo autor afirma ainda que a Comissão Mista constituía uma etapa preliminar de todo financiamento que estava sendo acordado. Consequentemente, esta era a fórmula que permitiria institucionalizar a participação norte-americana na elaboração de iniciativas na própria administração do país. Idem.

gente diagnóstico, à época, sobre a economia brasileira (1).

Essa afirmação pode ser aquilatada pela análise que a Comissão faz do processo de desenvolvimento industrial do Brasil a partir de 1930. Ela mostra que a acentuada e prolongada queda de lucratividade da cafeicultura, a desvalorização de cerca de 100% da taxa de câmbio, entre o final dos anos 20 e os anos 30, e os controles diretos de câmbio face a uma crescente inflação, encareceram os preços dos produtos importados, tornando rentável a produção interna manufatureira no país. As atividades industriais foram sendo beneficiadas durante a II Guerra Mundial pelas dificuldades de suprimento externo no pós-guerra face à política de controle das importações, que resultou em reserva de mercado para a produção industrial. Essa análise forneceu

(...) os argumentos que, desenvolvidos e explorados, analiticamente, por Furtado, viriam configurar a interpretação 'clássica' do período acerca das causas do processo de crescimento e diversificação da estrutura industrial brasileira a partir de 1930 (2).

A continuidade do processo de industrialização requeria, segundo a Comissão que se realizassem esforços para romper pontos de estrangulamento em transportes e energia, permitindo pronto êxito no aproveitamento de fontes nacionais de combustíveis. Sobre estes setores, como já assinalamos, é que se concentraram os estudos da Comissão Mista, o que,

(1) MALAN, P. et alii. Política... op. cit. p.61.

(2) Ibidem, p.68.

por sua vez, irá refletir-se nos 41 projetos selecionados para receber o financiamento norte-americano. Esses recursos, em um total de 387 milhões de dólares seriam assim alocados:

Tabela 2.2

Projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

	Número de Projetos	Custo estimado		Custo total em milhões de cruzeiros
		Em milhões de dólares	Em milhões de cruzeiros	
Transportes	27	219.598	8.818	13.265
Ferrovias	17	145.979	7.671	10.627
Estradas de Rodagem	2	6.661	—	135
Portos	4	37.811	730	1.496
Navegação Costeira	4	29.147	417	1.007
Energia Elétrica	9	129.746	4.603	7.229
Agricultura (a)	3	27.125	206	656
Indústria (b)	2	10.860	392	612
Total	41	387.329	14.019	21.862

Fonte: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 1954, vol.1, p.141-142.

a) Aquisição de equipamento agrícola (Minas Gerais e Ministério da Agricultura e rede de silos no Rio Grande do Sul.

b) Cia. Nacional de Álcalis e Metalúrgica Barbará.

Observa-se, pelo Quadro anterior que os setores de energia e transportes absorvem quase a totalidade dos recursos previstos: 93,7%. Indústria, maquinaria agrícola e armazenamento de grãos absorveram o restante 6,3% do total do programa.

Entretanto, do financiamento previsto pela Comissão Mista, apenas 181 milhões de dólares foram aprovados até 1953, sendo que apenas 63 milhões foram efetivamente concedidos pelo Banco Mundial, entre janeiro de 1952 e fevereiro de 1954 (1). Como explicar essa distância entre o financiamento concedido e o montante previsto pela Comissão Mista, constituída que fora para estimar os recursos a serem concedidos pelos Estados Unidos? A mudança de posição norte-americana teria sido determinada pela política nacionalista de Vargas, acentuada em 1953, notadamente na questão do petróleo e da remessa de lucros. Segundo Luciano Martins, teria influido também a resistência do Governo em participar da guerra da Coreia.

A política de industrialização de Vargas, teria, portanto, que contar com recursos internos e escassa colaboração estrangeira. Nesse sentido, a reforma cambial de 1953, expressa na Instrução 70 da SUMOC, pode ser entendida não apenas como parte importante de uma política de estabilização de preços, mas como instrumento que suscitaria novas bases de recursos para a industrialização (2). Essa instrução, que

(1) MARTINS, L. Pouvoir... op.cit. p.390.

(2) D'ARAÚJO, M.C.S. O segundo... op. cit. p.146.

vigorou nos anos 1953-57, instituiu cinco categorias de câmbio, permitindo ao Governo estabelecer as importações de acordo com a sua essencialidade.

Carlos Lessa sintetiza os efeitos dessa medida:

Esquemáticamente, poderiam ser assim resumidas as principais implicações desta reforma cambial no processo de industrialização: a) consolidação da reserva de mercado para as produções substituídas mediante o encarecimento relativo das importações incluídas nas categorias com taxas de câmbio mais elevadas; b) concessão de subsídios (implícitos nas categorias com tipos de câmbios mais baixos) para internação de bens de capital e insumos requeridos pelo desenvolvimento industrial; e e) possibilidade de que o Estado, através das operações de compra e venda de divisas voltasse a participar financeiramente das rendas de intercâmbio (1).

O significado da reforma cambial de 1953 para a expansão industrial é também ressaltado por Nathaniel Leff, ao afirmar que ela "provou ser um marco importante no protecionismo brasileiro e no suporte político para a industrialização" (2).

2.1.1.2 A Assessoria Econômica

Se a Comissão Mista constituiu um elo entre o governo Vargas e os interesses norte-americanos no país, a Assessoria Econômica representou a base técnica de sustentação da

(1) LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982, p.22.

(2) LEFF, N. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1979, p.50. Apud D'ARAÚJO, M. C.S. O segundo... op. cit. p.146.

linha nacionalista varguista. Chefiada por Rômulo de Almeida e, com a saída deste para ocupar a Presidência do BNB, por Jesus Soares Pereira, a Assessoria Econômica fora encarregada do Planejamento da economia brasileira e de formular projetos específicos. O papel desse órgão é assim resumido por Maria Celina d'Araújo:

A criação dessa Assessoria, quando da instauração do Governo, representa um fato inédito no Brasil. Pela primeira vez um governo brasileiro criava um órgão permanente de planejamento encarregado de estudar e formular projetos sobre os principais aspectos da economia do país. Atuando discretamente, sem qualquer alarde político, a Assessoria Econômica torna-se, na prática, o órgão que dita ao Governo uma atuação econômica planejada dentro de uma perspectiva nacionalista, tendo, portanto, um papel político de extrema importância (1).

Segundo a mesma autora, a Assessoria Econômica foi responsável pelo dinamismo do Governo em uma situação política bastante adversa para este:

A dinâmica do Governo e sua eficiência administrativa na elaboração e na execução de vários projetos importantes numa situação política adversa foi possível basicamente pelo papel de sua Assessoria. Ao Governo, ela imprimiu um caráter dinâmico, estável e produtivo, tornando possível que, num quadro de conflito político e de ausência de apoio mais estabilizado, fosse evitada uma paralisação nas decisões (2).

(1) D'ARAÚJO, M.C.S. O segundo... op. cit. p.134.

(2) Ibidem, p.136.

Entre os trabalhos realizados pela Assessoria Econômica, destacam-se: projetos de constituição da Petrobrás, do Fundo Nacional de Eletrificação, da Eletrobrás, o Plano Nacional do Carvão, a CAPES, a Reforma Administrativa, a Carteira de Colonização do Banco do Brasil, a Comissão Nacional de Política Agrária, Comissão de Desenvolvimento Industrial, o Banco do Nordeste do Brasil, o Plano Nacional do Babaçu, planejamento para a Indústria Automobilística, através da subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis.

A Assessoria Econômica cumpriria não apenas uma função econômica, mas também, política, face ao enfraquecimento crescente da base de apoio ao Governo.

Através de seus projetos de impacto, a Assessoria seria, para o Governo, o canal de comunicação direta com a população na busca de um apoio e de uma base popular mais sólida. Em outras palavras, Vargas procurava descaracterizar partidaricamente sua ação, recorrendo a um instrumento técnico para veicular e difundir seus objetivos(1).

Na prática, eram evidentes as dificuldades do Governo para por em marcha um sistema de planejamento. Inexistiam as estruturas formais *ad hoc* e continuava havendo grandes resistências no interior do próprio Estado — como no Conselho Nacional de Economia — à intervenção do Estado na Economia (2). Apesar disso, foi possível alcançar "um certo grau de planejamento, compatibilização e controle da execução das di

(1) Ibidem, p.137.

(2) DRAIBE, S. Rumos... op. cit. p.232.

ferentes políticas do Governo, ainda que de forma precária e limitada" (1). Um dos mecanismos usados para esse fim foi a divisão de tarefas entre os dois órgãos antes citado e mais tarde o BNDE. Em curto espaço de tempo, o Banco — por sua própria especificidade de órgão de fomento — foi capaz de direcionar o fluxo de investimento global da economia, dando início em termos pragmáticos a uma tradição de planejamento na administração pública do país (2).

Creio que, nesse momento, podemos indagar como a questão regional se colocava para o Estado, em seus aparelhos centrais. Como veremos, mais adiante, coube à Assessoria Econômica tomar a iniciativa no tratamento da questão regional e no encaminhamento de novas propostas. Contudo, deve-se ter em conta que a Comissão Mista também analisou os desequilíbrios regionais e fez sugestão, na perspectiva do espaço nacional e não apenas na de uma região.

2.1.2 A questão regional no 2º governo Vargas

Trataremos, em primeiro lugar, da visão da Comissão Mista, dado o fato antes apontado, isto é, de que ela considera a questão regional sob o aspecto mais geral, do país como um todo. Com esse horizonte, o relatório geral começa o capítulo sobre "Avanços e retardos da economia brasileira", afirmando: "As várias regiões do Brasil, da mesma maneira que

(1) Idem.

(2) Idem.

os diferentes setores de sua economia, cresceram desigualmente nos últimos 14 anos" (1). E continua:

O produto real *per capita*, por exemplo, aparentemente subiu duas vezes mais depressa nas regiões adiantadas, como São Paulo e o Distrito Federal, do que no Brasil como um todo, enquanto que em muitas partes do Nordeste esse produto pouco ou nada variou. A produção industrial, que aumentou muitas vezes mais depressa do que a mineira ou a agrícola, destaca-se entre as grandes variações dos setores de evolução (2).

Em outros termos, admite-se um desenvolvimento capitalista do Brasil submetido à lei do desenvolvimento desigual. Trata-se de uma constatação surpreendente, na medida em que é feita por uma entidade com a história da Comissão Mista e severamente criticada pelas esquerdas.

No que respeita ao aspecto estritamente espacial, a Comissão Mista considera a disparidade das taxas de desenvolvimento regional como um dos principais traços da economia brasileira entre 1939 e 1952. Segundo os cálculos realizados por esse órgão,

(...) o crescimento do produto real *per capita* no centro econômico do Brasil, os Estados do Rio, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Distrito Federal, foi de 50%, entre 1939 e 1959, duas vezes maior que a taxa nacional correspondente. Isto deve ser comparado com um acréscimo de cerca de 15% na região pioneira de Mato Grosso e

(1) COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA DESENVOLVIMENTO. *Relatório Geral*, Rio de Janeiro, 1954. Tomo 1, p.42.

(2) *Ibidem*.

Goiás, de 8 a 10% nos Estados meridionais e de 4% nos Estados nordestinos, incluindo Bahia e Sergipe. O produto *per capita* pouco ou nada subiu na região amazônica (1).

O estudo considera que esse desequilíbrio tende a aumentar porque o crescimento da indústria é cumulativo nas áreas em que a expansão industrial já existe, face à disponibilidade dessas em termos de recursos humanos e materiais, mercados consumidores e rendas elevadas.

Por outro lado, a Comissão encontra uma explicação para os desequilíbrios regionais nas relações de troca entre as regiões do país e entre estas e o exterior. Ou seja, com a acentuada melhoria dos preços do café, no período em causa, teria sido provável que os incrementos da *renda per capita* se concentrassem nos Estados do Centro e do Sul. Ao mesmo tempo, os produtos exportados por outras regiões, particularmente o Nordeste, subiram menos rapidamente do que os preços das manufaturas, principalmente os gêneros alimentícios oriundos dos Estados do Sul. Conclui, assim, o estudo que "as relações de trocas interregionais cada vez mais se tornaram desfavoráveis para o Nordeste" (2).

Além do mais, segundo a Comissão, outro fator pesou desfavoravelmente para o Nordeste: a política de manutenção de uma taxa cambial super-valorizada contribuiu para reduzir o volume das exportações do Nordeste, conduzindo à perda de mercado de muitos produtos dessa região (3).

(1) Ibidem, p.43.

(2) Ibidem, p.44.

(3) Ibidem. As observações acima são reiteradas à página 143 do citado texto.

É evidente que tais análises estavam calcadas na teoria da CEPAL de "centro-periferia", na qual as relações de troca constituem fator explicativo das estruturas de dominação e dependência, teoria que à época significava um grande avanço. Mas ao passar à parte prospectiva — o encaminhamento do Programa de investimentos — a Comissão mantém a postura tradicional. Reconhece, como o fez, a existência de disparidades do nível de produtividade e renda das diversas regiões, agravadas em parte, por fatores artificiais (política cambial), e mais, que estas poderiam dar "azo a problemas sociais e políticos". Entretanto, conclui que "não era factível nem apropriado que a Comissão Mista se lançasse numa tentativa de corrigir tais desequilíbrios" (1), justificando essa posição da seguinte forma:

a) o mandato da Comissão Mista não lhe atribua a responsabilidade de efetuar um planejamento geral e a coordenação dos investimentos em todo o país;

b) a limitação de recursos com que o Programa poderia contar (nacionais e estrangeiros) tornou imperativa uma concentração de esforços em uns poucos campos prioritários de importância flagrante;

c) como os projetos deveriam ser submetidos a bancos internacionais, dificilmente poderia a Comissão recomendar programas de fomento regional, que requeriam, predominantemente, gastos a fundo perdido.

(1) Ibidem, p.143.

Reconhece, ainda, a Comissão Mista que o seu Programa obedeceu, "de maneira geral, em seus aspectos regionais, à importância comparativa de cada uma das áreas no tocante à renda nacional e à produção industrial" (1). A própria metodologia adotada na construção do Programa levou a esse resultado, isto é, foram examinados os projetos cuja elaboração técnica já estava avançada e pareciam em condição de obter financiamento (2).

Em outra passagem, a Comissão é bastante explícita sobre a opção feita quanto ao aspecto regional, ao afirmar que sua maior contribuição seria a formulação

de um programa de investimentos capaz de propiciar o máximo incremento possível da produção, ou da produtividade potencial das áreas ou regiões que melhores condições oferecem para rápido progresso (3).

Essa posição, bastante explicitada no texto, como vimos, vai nortear a distribuição de recursos no espaço nacional, no Programa da Comissão, como nos mostram os dados a seguir.

(1) Ibidem.

(2) Depois de lembrar que a Comissão Mista, como as duas missões anteriores, esqueceu quase completamente o Nordeste, Robock conclui: "Assim, ocorre um círculo vicioso e um problema de desequilíbrio cumulativo. Na prática, o teste para a concessão de prioridade não é o potencial de desenvolvimento, mas a disponibilidade de projetos específicos prontos para financiamento. Como as áreas adiantadas se acham mais bem preparadas, estão, consequentemente, capacitadas a desenvolver-se cada vez mais". Cf. ROBOCK, S. *O desenvolvimento econômico*. Fortaleza, 1959, p.138 e 140.

(3) Ibidem, p.143.

Tabela 2.3

Distribuição regional de investimentos recomendados
pela Comissão Mista em setores de infra-estrutura (em %)

	População (1950)	Renda Nacional (1950)	Produção Indúst. bruta (1949)	Ferrovias	Portos	Energia Elétrica
Sul	32,7	48,3	60,4	46,5	52,2	71,2
Leste	36,4	36,6	30,9	40,5	26,0	19,3
Centro-Oeste	3,4	2,0	0,7	5,9	0,2	1,5
Nordeste	24,0	11,3	7,3	7,1	17,5	8,0
Norte	3,5	1,8	0,7	—	4,1	—
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro, 1954, 1º tomo, p.144.

Apesar de ter proposto uma alocação de recursos que acompanha estritamente a divisão inter-regional do trabalho à época, a Comissão Mista, ao mesmo tempo que ressalta a existência de concentração industrial, notadamente em São Paulo e no Rio de Janeiro (Distrito Federal), postula que o Programa apresentado poderia suscitar a descentralização industrial. Isso porque os investimentos em transportes e energia elétrica propiciariam a expansão do mercado interno, que se tornara predominante com o avanço da industrialização, e, ao mesmo tempo, contribuiriam para descentralizar a atividade in

industrial. O efeito descentralizador do Programa se daria de forma indireta, a partir dos investimentos em energia e sobretudo em transportes, isto é, seria uma decorrência da integração do mercado nacional.

Uma referência deve ser feita à questão do mercado interno. À medida que o capital industrial avança e caminha para se tornar hegemônico, no país, a questão do seu desdobramento no espaço territorial tornou-se relevante. As missões econômicas estrangeiras que vieram ao Brasil, desde a primeira metade dos anos 40, recomendaram a concentração de investimentos nas áreas de maior produção e consumo, visando à maior produtividade destes. Entre os economistas brasileiros, é Simonsen que defende a extensão do mercado interno, mas tal processo não poderia gerar grandes distorções e injustiças, pois estas eram fatores capazes de provocar a "desunião nacional". Para ele, caberia ao Estado a preocupação constante do emprego de todos os meios adequados e possíveis "para elevar as condições de vida da população do país" (1).

A tese oposta era defendida por Eugênio Gudín e, no próprio Governo, por Horácio Lafer. Na opinião deste último, o Estado deveria ser "o instrumento por excelência para o aumento da taxa de capitalização e para a concentração nas zonas já desenvolvidas do país" (2).

O debate sobre o mercado interno, evidentemente, não se encerraria nesse momento.

(1) MARTINS, L. Pouvoir... op. cit. p.345.

(2) *Ibidem*, p.396.

2.1.2.1 O caso do Nordeste

Desde o início de seu segundo Governo, Vargas deparou-se com um problema urgente na região nordestina: a seca de 1950-52, a primeira de grande vulto em 19 anos. Seus graves efeitos, a incapacidade do DNOCS em enfrentar a questão, a corrupção da velha máquina burocrática, evidenciaram, mais uma vez, a falácia da política de "açudagem" até então colocada em prática. A pressão nacional, partindo de diversos setores, cobrava do Governo central, mudanças efetivas no encaminhamento de sua ação no Nordeste. Neste cenário, uma nova concepção para a política do Estado na região foi sendo gestada.

Curiosamente, Vargas, em sua mensagem ao Congresso de 1951, havia pensado a ação governamental no Nordeste como uma continuidade de sua política estadonovista em relação à região, quando foram retomadas e iniciadas grandes obras publicas de combate às secas (1). O debate que, logo após, se processou, alterou fundamentalmente essa posição, como os pronunciamentos posteriores do Presidente evidenciaram.

(1) Diz o Presidente: "Muitos anos de esforço no combate aos efeitos das secas, que assolam vastas regiões do nordeste do País, já nos convenceram da necessidade de nele persistir, em face dos resultados obtidos, e já nos ensinaram os métodos adequados à recuperação e progresso econômico das áreas flageladas". Cf. VARGAS, G. Mensagem... op. cit. p.240.

a) O papel da Assessoria Econômica

A matriz das idéias que começava a ganhar força era a Assessoria Econômica de Vargas, composta em sua quase totalidade de nordestinos. Vários trabalhos por ela produzidos permitem perceber os pontos principais da nova concepção que se estava gestando. São eles: a crítica à política de obras públicas no combate às secas e a relevância que se passava a dar aos fatores econômicos na análise dos problemas do Nordeste; a importância atribuída ao financiamento, sobretudo ao financiamento público de médio e longo prazos como indutor do desenvolvimento; a crença na prática de planejamento como instrumento capaz de promover o desenvolvimento da região nordestina, sob a orientação do Estado; a percepção da desvantagem do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional, dada a sua condição de exportador de produtos primários e consumidor de produtos industrializados de outras regiões do país. Diversos trabalhos de assessores de Vargas, notadamente de sua Assessoria Econômica, mostram como estas concepções foram sendo amadurecidas.

Em abril de 1951, antes que a Assessoria Econômica começasse a funcionar, o Ministro Horácio Lafer, enviado aos Estados atingidos pela seca (a de 1951-53) informava ao Presidente:

O combate às secas, através de grandes obras de engenharia, como as projetadas, ou as de emergência, como o que se vai fazer no momento, será sempre improfícuo, se não for acompanhado de elementos capazes de fortalecer a economia regional mediante um amparo a suas atividades econômicas. Tenho a impressão de que, no combate às secas,

até afora feito, muitas vezes a preocupação de engenharia ou das obras hidráulicas sobrepujou o lado econômico propriamente dito (1).

No mesmo documento em que faz essa observação, o Ministro refere-se à carência de crédito bancário para atender às necessidades básicas da produção e sugere a criação do Banco do Nordeste do Brasil.

Em Mensagem de novembro de 1951, propondo ao Congresso Nacional a criação do BNB, diz Vargas:

O próprio título de 'obras contra as secas' expressa uma limitação, focalizado o problema sobretudo pelo ângulo de obras de engenharia. É tempo de, à luz da experiência passada e da moderna técnica de planejamento regional, imprimir-se ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social (2).

Refere-se à necessidade de estabelecer um plano geral para o Polígono das secas, comportando programas extensivos e intensivos, funcionando de forma integrada. Os primeiros corresponderiam, via de regra, às atividades tradicionais de combate as secas. Os segundos, visariam concentrar recursos em empreendimentos de grande envergadura, como a grande açudagem, a regularização dos rios, a realização de projetos maiores de irrigação e colonização, a criação de fontes de energia e o desenvolvimento orientado de núcleos de produção

(1) Exposição nº 376, de 25 de abril de 1951. In: ALMEIDA, R. O Nordeste... op. cit.

(2) Mensagem nº 363, encaminhada ao Congresso Nacional propondo a criação do Banco do Nordeste do Brasil. Esse documento foi elaborado pela Assessoria Econômica de Vargas.

agrícola e industrial. Dos programas intensivos, esperava-se o maior impacto na solução dos grandes problemas do semi-árido, na medida em que multiplicariam "os centros de resistência econômica" da área.

Um estudo da Assessoria Econômica de 1953, volta a insistir na necessidade do planejamento, ao afirmar: "a falha maior de que se reveste o combate oficial aos efeitos das secas consiste na falta de planejamento das atividades dos vários serviços que atuam na região" (1).

Superados os obstáculos, sobretudo os de ordem ideológica, a prática de planejamento no Brasil, passava-se a depositar grandes esperanças no seu uso (2). Na própria mensagem ao Congresso de 1951, o Presidente havia afirmado a disposição de transformar as ações governamentais do Nordeste em "verdadeiro plano regional":

Está o Governo disposto a reativar o ritmo de trabalho, atualizar e melhor coordenar o plano de ação, dar-lhe o característico homogêneo de verdadeiro plano regional, hierarquizar e definir objetivos, programar com segurança sua realização, em face dos recursos disponíveis, e criar um novo clima de trabalho e esperança para o laborioso homem do Nordeste (3).

(1) "Planejamento do combate às secas". In: ALMEIDA, R. O Nordeste... op. cit. p.240.

(2) "Eu que vivi na fase em que a palavra plano era proibida, atuei também depois, como economista, na fase em que, sem plano, não se podia dizer nem fazer nada" (...) relata Jesus Soares Pereira. Cf. PEREIRA, J. *Petróleo, energia elétrica e siderurgia: a luta pela emancipação*, um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas. [organizado por] Medeiros Lima. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p.48.

(3) VARGAS, G. Mensagem... op. cit. p.242.

A contribuição da Assessoria Econômica pode ser vista em dois aspectos: i) o da análise econômica do Nordeste, ou de seu diagnóstico; ii) o do esboço de planejamento dessa região.

i) Diagnóstico

A Assessoria combate a idéia predominante que reduzia os problemas do Nordeste ao fator climático e transfere o foco de atenção para o plano econômico, apontando para as potencialidades regionais capazes de permitir o início de um processo de desenvolvimento. A concepção predominante colocava em primeiro plano a pobreza e as desvantagens do Nordeste, e aceitava soluções do tipo "despovoar a região". A Assessoria rechaçava tal "solução" e, em seu lugar, propunha "organizar e valorizar a região, cujas possibilidades estão historicamente comprovadas pela criação, nela, de valioso patrimônio econômico, social e político" (1).

Nessa visão, o impacto da seca era decorrência da "pequena resistência econômica regional" e isso tornava urgente "organizar e fortalecer a economia no sentido de distribuir na região as reservas econômicas" (2). A idéia de uma economia pouco resistente às ocorrências de secas será tomada pelo GTDN.

Outro aspecto importante diz respeito às relações do Nordeste com as regiões mais desenvolvidas do país. A análise sobre esse ponto surge de maneira muito embrionária em

(1) ALMEIDA, R. O Nordeste... op. cit. p.227.

(2) Ibidem.

1951 e reaparece de forma um pouco mais elaborada no "Planejamento de combate às secas" (1), de 1953. Nesse estudo, que considera os termos de troca entre o Nordeste e o Sul como o problema econômico fundamental, a questão assim se coloca:

O fato mais sensível é o de que os Estados do Nordeste (inclusive Bahia) contribuem altamente para as exportações brasileiras e pouco participam das importações. A estrutura do comércio regional é caracterizada por grande saldo no comércio com o exterior e pesado *déficit* no comércio interno.

Sobretudo na medida em que vendem fora dos preços de compensação ou do câmbio livre, o efeito econômico é um desequilíbrio nos termos de troca e uma descapitalização pelo fato de venderem a preços de competição internacional, e de comprar (mesmo no caso de não haver defasagem entre o câmbio oficial e o câmbio livre) a preços que são os preços de escassez ou os preços de inevitável proteção do mercado interno (venda a 18,50, compra ao Sul, digamos, a 40,00, com a sobrecarga do alto custo dos transportes internos, sobretudo de nossa onerosa navegação de cabotagem, que constitui um problema vital para o Nordeste) (2).

O balanço do Nordeste com as regiões mais desenvolvidas do país agrava-se face ao regime de controles de importação. Seria inconcebível opor-se a tal política implantada para atender a objetivos cambiais e de desenvolvimento econômico nacional. Mas, por outro lado, era razoável postular que o Governo destinasse um programa de investimentos federais compensatórios para a região (3).

(1) Ibidem.

(2) Ibidem, p.228.

(3) Ibidem, p.229.

A partir desse momento, esse tema irá transformar-se em pedra de toque do pensamento econômico do Nordeste e bandeira para as reivindicações regionalistas e outras. Ele está presente no relatório de Hans Singer (por sinal, elaborado antes do trabalho da Assessoria Econômica a que nos referimos) e será também um dos pontos centrais do GTDN, conforme veremos mais adiante.

ii) A concepção de planejamento da Assessoria

A Assessoria Econômica foi encarregada, pelo Presidente, de elaborar o Plano Federal para o Nordeste e, com esse fim, foi constituída uma equipe técnica, que realizou alguns estudos e manteve contacto com Ministérios e outros órgãos federais, para a elaboração do Plano.

Segundo Rômulo Almeida, chegou a ser realizado um esboço do Plano, no qual se definiram duas linhas de atuação: uma visaria racionalizar as obras de serviços contra as secas; outra, buscaria congregar alguns programas novos, tais como: armazenagem e silos; organização para supervisão de crédito rural, a cargo da ANCAR; e produção de sementes.

A preocupação — diz Rômulo Almeida — era organizar um sistema de apoio à agricultura e de resistência ao efeito das secas, tanto do lado dos insumos e inversões, quanto no do mercado dos produtos (1).

(1) A equipe era constituída por Tomás Pompeu Acioly Borges, Vinicius Berredo, Fernando Mota, Costa Porto e outros técnicos, inclusive os do SENAI. Cf. ALMEIDA, Rômulo Barreto. O Nordeste... op. cit. p.80.

Ao mesmo tempo, previam-se: o beneficiamento de matérias primas de exportação e de mercado interno; um programa de produção mineral; pequenas indústrias artesanais e domésticas; habitação rural; indústrias maiores, na área de influência da CHESF; e organização de sistemas locais de distribuição de energia.

No que tange à organização para o planejamento, acreditava a equipe que o problema central dizia respeito à coordenação dos diferentes órgãos públicos atuando na região. Desse modo, recomendava-se a criação de um ôrgão colegiado, onde se encontrassem representados os serviços federais e estaduais. Esse órgão contaria com uma Secretaria executiva, que funcionaria permanentemente e teria a função de

(...) preparar as bases do planejamento regional e de acompanhar cotidianamente a marcha dos trabalhos a cargo de todos os órgãos de execução ou pesquisas, que recebessem incumbências dentro dos Planos (1).

A idéia do órgão colegiado não teve seqüência, como de resto as demais sugestões para o planejamento do Nordeste, no segundo Governo Vargas, face ao suicídio do Presidente. Mas se não foram concretizadas medidas naquela direção, a discussão sobre o tema prosseguiu, inclusive nos dois aparelhos estatais de maior prestígio em que logo se transformaram o BNB e a CHESF. Ao analisarmos a fase inicial desses órgãos, em seguida, veremos também como essa discussão ali teve lugar.

(1) Ibidem.

b) O Banco do Nordeste

A idéia de criação do Banco do Nordeste, como vimos, surgiu em 1951, quando da visita do Ministro Horácio Lafer aos Estados atingidos pela seca daquele ano. Em sua exposição ao Presidente, ele afirma logo no início: "pude observar a carência do crédito bancário para atender às necessidades fundamentais da produção daquela parte do território nacional" (1).

A idéia teve rápido curso; Vargas despachou de forma concisa e positiva: "Aprovo a sugestão e julgo que merece ser estudada". No Congresso Nacional, por sua vez, a proposta de criação do BNB tramitou rapidamente, para a prática da época. O Banco foi criado em 1952 mas só começou a operar em 1954.

Curiosamente, a proposta inicial não foi precedida de um longo debate, ao contrário do que ocorreu com outras iniciativas do Estado na região. Sugere Hirschman que ela nasceu na perspicácia do Ministro Horácio Lafer, dada a sua condição de banqueiro e industrial (2). Deveu-se também ao interesse despertado na época pelos Bancos de fomento.

Qualquer que tenha sido a sua motivação inicial, o fato é que a proposta teve rápida acolhida e foi sendo aperfeiçoada, sobretudo pela Assessoria Econômica, que introduziu modificações essenciais ao projeto inicial. A concretização

(1) Ibidem, p.183.

(2) HIRSCHMAN, A.O. Política... op. cit. Lafer, entretanto, concebia o Banco de desenvolvimento regional de forma bastante limitada. Cf. ALMEIDA, B.A. Nordeste... op. cit.

do projeto seria importante instrumento de modernização da ação do Estado no Nordeste.

Entretanto, o projeto estava associado ao espírito da Constituição de 1946, em sua preocupação com uma melhor distribuição dos recursos, inclusive no espaço nacional. Assim, a Carta Magna estabelece a aplicação de 3% das receitas tributárias da União na área sujeita às secas, sendo 1/3 para o socorro nas emergências do flagelo e para o financiamento à agricultura e à indústria da região. Determinou ainda que fosse elaborado um plano para a aplicação dos recursos federais. Posteriormente, o parágrafo 1º do artigo 180 da Constituição foi regulamentado pela Lei nº 1.004 de 24.12.49. Caberia ao BNB "o planejamento e a execução do programa assistencial" prevista nessa lei, sendo sua função específica financiar empreendimentos de caráter reprodutivo, na área do Polígono das Secas.

Tais empreendimentos iam das obras de açudagem, passando por armazenagem e silos e produção de energia elétrica, ao financiamento de safras agrícolas e à implantação de indústrias.

Inicialmente, o BNB contava com capital de Cr\$ 100 milhões, dos quais 70% subscritos pelo Governo Federal. Em 1954, esse capital já passa a ser de mais de 300 milhões e triplica no ano seguinte, atingindo pouco mais de 1 bilhão de cruzeiros.

No final de 1950, os recursos estavam assim distribuídos, segundo a fonte (1):

(1) ROBOCK, S. O desenvolvimento... op. cit.

	%
- BNB (capital e reservas)	10
- Depósitos do Tesouro Nacional	48
- Depósitos de Órgãos Públicos	33
- Depósitos do público em geral	6
- Outras fontes	<u>3</u>
	100

Segundo o diploma legal, o BNB seria um Banco especial, isto é, a um só tempo banco de investimento, banco comercial e banco assistencial. Como somente a primeira dessas funções seria capaz de atribuir ao Banco o seu papel inovador, os investimentos de longo prazo deveriam ser predominantes. Essa condição encontrou barreiras na prática: no final de 1955, 62% dos recursos do Banco, excetuando-se capital e reservas, eram constituídos de depósitos de curto prazo e apenas 38% podiam ser usados para empréstimos a longo prazo. Explicavam-se esse desvio pelas seguintes razões(1):

- o próprio Governo havia especificado que 30% dos depósitos do Tesouro Nacional, no BNB, seriam destinados exclusivamente a empréstimos a prazo curto (máximo de 90 dias);
- inexistência de projetos para serem financiados a longo prazo, o que decorria da localização no Centro-Sul da quase totalidade dos grandes investimentos;
- os empresários da região não estavam habituados a realizar empréstimos de longo prazo, os quais requeriam maior

(1) Ibidem.

nível de organização empresarial e prática na elaboração de projetos.

Críticos do Banco, mais tarde, vão mostrar que a predominância dos empréstimos comerciais devia-se a uma decisão do Banco, que, ao proceder desse modo, buscava correr menos risco, mas contrariava sua função fundamental de financiar o desenvolvimento. Quanto aos programas de desenvolvimento, a atuação do Banco do Nordeste dirigiu-se basicamente para o setor agrícola, em duas direções: o crédito rural subvencionado e o empréstimo a cooperativas.

O crédito rural subvencionado aparece como o primeiro grande programa de longo prazo do Banco. Para isso, estimulou a criação da Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (ANCAR), seguindo a experiência da ACAR, de Minas Gerais; ambas buscavam aplicar, no Brasil, métodos utilizados nos Estados Unidos da América. O trabalho era executado por equipes que contavam com a participação de um agrônomo e de um técnico em economia doméstica, que assistiam no planejamento de programas de desenvolvimento.

O programa de empréstimos a cooperativas sobretudo agrícolas, funcionou igualmente desde o início nas operações do BNB. Em 1955, foram efetuados 66 contratos de empréstimos, ao tempo em que se realizou um grande esforço de assistência técnica ao setor. Empréstimos também foram concedidos ao setor agrícola fora dos dois programas mencionados.

O financiamento à indústria foi bastante reduzido. Nesse aspecto, mais do que nos demais explicou-se a fraca atuação do Banco, pela escassez de pessoal qualificado, na elaboração e análise de projetos, seja do lado das empresas,

seja do lado do BNB. De um modo geral, no final do segundo ano de existência do Banco, os documentos oficiais frisaram muito a defasagem entre as tarefas realizadas e os recursos efetivamente disponíveis.

Em 1955, o relatório anual do Banco significativamente afirmou que a disponibilidade de fundos do Tesouro e de outras fontes, para empréstimos a longo prazo, poderia ser considerada suficiente na fase inicial do Banco, dada a necessidade de adquirir experiência e planejar suas atividades. O Banco também enfatizou que a principal limitação de suas atividades não tem sido a disponibilidade de fundos para investimento, mas a inexistência de pessoal treinado para desenvolver e administrar o programa (1).

As pretensões do Banco quanto ao planejamento regional não podem se restringir apenas aos aspectos até aqui apresentados. Na própria lei que instituiu o BNB, foi autorizada a criação do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), que passou a ter como principal incumbência orientar as atividades do Banco em questões de desenvolvimento econômico. Ele orientaria também atividades públicas e privadas que atuassem no campo do desenvolvimento econômico regional. Especificamente, caberia ao ETENE: realizar pesquisas básicas para a programação regional; coletar, analisar e divulgar dados estatísticos de caráter primário e secundário e outras informações sobre recursos naturais e humanos da área, bem como sobre a estrutura econômica e tendência da economia; desenvolver técnicas de análise econômica regional

(1) Ibidem, p.82.

que possam ser utilizadas por agências de desenvolvimento; fazer propostas à Diretoria quanto a políticas econômicas, fiscal, monetária e bancária mais adequadas à região.

O ETENE atuou, desde o início, procurando cumprir tais objetivos, e nesse sentido contou com uma margem considerável de independência na instituição. Vários estudos e pesquisas foram empreendidos ou iniciados nos dois anos iniciais do Banco.

No plano mais amplo, do desenvolvimento regional, via planejamento, deve-se, finalmente creditar ao Banco do Nordeste:

- organização, com apoio da ONU, de missões de técnicos estrangeiros, no Nordeste, entre os quais, Hans Singer, Stefan Robock, que apresentaram importantes contribuições, em suas especialidades, para a análise econômica da região e organização para o planejamento;

- início dos trabalhos para a elaboração do Plano Federal para o Nordeste;

- implementação de amplo programa de treinamento de pessoal, em questões de desenvolvimento, em um enfoque interdisciplinar.

Uma questão deve, neste momento, ser colocada: poderia o Banco do Nordeste ser a instituição a assumir funções de Planejamento do Nordeste, em sentido amplo? O BNDE foi a mola mestra do Plano de Metas de Kubitschek. Poderia o BNB assumir o mesmo papel em relação ao Nordeste? A posição deste era de certa forma ambígua. De um lado, recomendou a criação de um órgão colegiado para planejar o desenvolvimento da

região, e, segundo Rômulo Almeida, recomendou a criação do GTDN ao Presidente Café Filho. De outro lado, dotou o ETENE de atribuições tais que este poderia assumir amplas funções na política de desenvolvimento regional. A esse respeito, Rômulo Almeida observa que o Banco do Nordeste não seria "o órgão autônomo de desenvolvimento regional", embora ele tivesse uma autonomia decorrente de seu dinamismo próprio. Entretanto,

(...) deveria seguir as diretrizes de um planejamento, de uma política regional, para cuja formulação ele contribuiria, sobretudo através do ETENE, como escritório técnico dessa organização central de planejamento e coordenação (1).

c) A CHESF

A Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco foi criada por Vargas em outubro de 1945. A empresa foi outorgada a concessão para realizar o aproveitamento econômico da energia produzida por Paulo Afonso na área abrangida por um círculo com raio de 700 km. a partir do local da usina. Seu capital inicial era de Cr\$ 400 milhões, sendo metade reservada ao Tesouro Nacional e outra metade à subscrição pública.

A realização da obra deparava-se com dois tipos de obstáculos. Um, de ordem técnica, pois se tratava de construir uma usina subterrânea com 80 metros de profundidade, escavada em granito, para comportar 3 grupos de 60 mil kw cada

(1) ALMEIDA, R.B. O Nordeste... op. cit., p.91.

um, com possibilidade de expansão no futuro, o que representava um desafio para a engenharia nacional, na época. Um outro relativo a posições contrárias ao projeto, como, por exemplo, a de Eugênio Gudín, que considerava absurdo tal empreendimento em uma região onde não havia um mercado interno organizado (1).

Desse modo, o projeto hibernou até 1948. Em março de 1949, a obra foi finalmente iniciada e Vargas — a conselho de sua Assessoria Econômica — decidiu acelerá-la. Em junho de 1952, foi montada a primeira unidade geradora da usina e iniciada a construção da linha de transmissão Paulo Afonso-Recife; em 15 de janeiro de 1955, a usina foi oficialmente inaugurada (2).

À medida que construção da usina de Paulo Afonso progredia, começava-se a discutir questões como: o uso que se faria da energia que seria gerada (previa-se, de início, um nível de produção superior à demanda); a distribuição, que certamente continuaria sendo feita por empresas de capital estrangeiro; o preço das tarifas (alguns setores defendiam que a CHESF, cobrasse tarifas abaixo de seus custos). Buscando orientar o debate, a empresa promoveu, em agosto de 1952, em Recife, uma Mesa Redonda para "discutir os problemas econômicos do Nordeste e estimular a implantação de indústrias

(1) Ibidem, p.33.

(2) SOUZA, J.G.P. *Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional*. Fortaleza, Bando do Nordeste do Brasil. Editorado pela Fundação Getúlio Vargas, 1979, p.124.

para melhor aproveitamento de energia elétrica gerada pelas primeiras turbinas de Paulo Afonso" (1). Partia-se do princípio de que a energia elétrica abundante com que o Nordeste passaria a contar seria a "grande base para o desenvolvimento da economia regional."

Adotando a tese de uma estreita relação entre energia elétrica e desenvolvimento, um dos trabalhos apresentados (2) sugeria um sistema de planejamento dos recursos potenciais da região com apoio na energia que seria gerada um Paulo Afonso. Esse sistema se comporia de *órgãos estaduais* (Comissões Estaduais de Desenvolvimento Econômico) e de um órgão superior (Conselho Regional de Economia).

d) O relatório de Hans Singer

O relatório de Hans Singer (3) representa um passo importante para o conhecimento da economia do Nordeste e para o amadurecimento de uma política sobre a região. O documento, na verdade, é constituído de vários estudos, apresentados, sob a forma de relatórios às Nações Unidas, por encomenda do BNB. Falta-lhe a unidade e o ordenamento sistemático de um trabalho único, o que dificulta a sua análise. Creio, entretanto, que se pode tratar as contribuições do autor se

(1) INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO PERNAMBUCO. *Teses e sugestões à Mesa Redonda da CHESF*. Recife, 1982.

(2) VERA, F. Planos e intensificação do desenvolvimento econômico do Estado, com base na Energia Elétrica de Paulo Afonso. In: Instituto de desenvolvimento de Pernambuco. *Teses...* op. cit.

(3) SINGER, H.W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

gundo três itens: i) os desequilíbrios espaciais e suas causas; ii) os riscos do desenvolvimento desequilibrado e iii) as potencialidades econômicas do Nordeste.

i) Os desequilíbrios regionais e suas causas

Singer é um dos primeiros autores a estudar o Nordeste segundo a ótica dos desequilíbrios regionais. Assim, para ele, o país cresceu rapidamente mas os benefícios do desenvolvimento concentraram-se principalmente em uma região, permanecendo as demais estacionárias, entre as quais o Nordeste. No período 1939-1950, a região Nordeste marcou passo, enquanto o país como um todo, progrediu firmemente.

A que se deve o declínio do Nordeste no período considerado? Para Singer, a causa básica é a drenagem de recursos para outras regiões do país, através de: termos de intercâmbio desfavoráveis; drenagem fiscal; migração do elemento humano; e deslocamento do capital da região.

. Termos de intercâmbio desfavoráveis

A "démarche" aqui é nitidamente cepalina. O Nordeste — diz o autor — apresenta saldos positivos na balança comercial com o exterior, dado que suas importações absorvem menos da metade dos ganhos com as exportações. Mas esse excedente das exportações é absorvido pelo saldo negativo com as demais regiões (1).

(1) Essa é a idéia do comércio triangular Nordeste-Exterior-Centro Sul, que será retomada mais tarde pelo GTDN.

Ou seja, os termos de intercâmbio do Nordeste apresentam uma especificidade: eles são determinados pela razão dos preços de exportação obtidos do estrangeiro pelos produtos da região e os preços pagos por importações feitas do resto do país. Para simplificar, ele considera as exportações compostas apenas de produtos primários e as importações apenas de produtos manufaturados nacionais. Conclui que entre 1948 e 1952 as relações de troca, pioraram de 39 a 42%. Com isso, reduziu-se de 4% a renda da região e de 50% a sua capacidade de poupança e investimento. Resulta para o Nordeste uma perda de pelo menos 1,5 bilhão de cruzeiros (a preços correntes).

Em outra parte, Singer acrescenta: "A situação melhoraria caso a região importasse diretamente do exterior em vez de importar do resto do país"(...) (1).

. Drenagem fiscal

Singer afirma que a receita federal recolhida no Nordeste aumentou consideravelmente entre 1941 e 1950, enquanto a participação da região na renda nacional decrescia continuamente. "Essa tendência deve-se, em grande parte, à mudança que se operou na arrecadação federal, tendo decrescido a arrecadação do imposto de consumo"(2).

(1) SINGER, H. Estudo... op. cit. p.71.

(2) Ibidem, p.73.

Calcula o autor que

(...) o aumento da incidência da taxação no Nordeste tem até certo ponto contrabalançado o dí positivo constitucional de conceder ao Nordeste 3% do orçamento federal... (1)

A fragilidade financeira dos Estados e Municípios no Nordeste é de tal ordem que torna a participação dessas instâncias em gastos de fomento, serviços industriais e uti lidades públicas muito reduzida.

Em todos esses setores a despesa per capita do Nordeste é de apenas uma pequena fração de mé dia nacional, e mesmo desproporcionalmente peque na em relação às rendas (2).

Diante de tal quadro, o autor estranha o fato de não existir, no Nordeste, naquele momento nenhum incentivo fis cal para atrair investimentos para a região. Sua observação baseava-se na experiência de seu próprio país. Como sabemos, a questão dos incentivos fiscais, como instrumento básico da industrialização no Nordeste só se configuraria no início dos anos 60, inspirando-se em outra motivação. O economista in glês, antecipou esta proposição de alguns anos. Vejamos co mo ele a coloca:

Um fato que chama a atenção do observador es tranho é que não existe, no momento, nenhum in centivo fiscal para tornar mais atraente a pers pectiva de fazer investimentos no Nordeste, de modo a contrabalançar o deslocamento acima men

(1) Ibidem.

(2) Ibidem.

cionado, tanto de natureza fiscal como outros. Ao tratar do problema semelhante das 'áreas deprimidas' (mais tarde chamadas 'áreas especiais' e ainda mais tarde denominadas 'áreas de desenvolvimento'), na Grã-Bretanha, o incentivo fiscal representou papel preponderante, inclusive por meio de concessão de isenção ou redução de impostos sobre lucros de novas firmas, e para novas filiais de firmas antigas, bem como concessão de subsídios por parte do Governo para reforço da arrecadação local, a fim de fortalecer a posição financeira das autoridades locais mais pobres, nas zonas atingidas pela depressão (1).

. Migrações

Entre 1940 e 1950, a faixa de população de 10 e 29 anos reduziu-se, no total, de 14,6% para 13,5%. A faixa de população jovem — parcela mais ativa da classe trabalhadora — é, portanto, a que fornece maior contingente de emigrantes.

A migração interregional não representa problema se se pensa nos termos da Nação, mas a questão é que a distribuição de idades de certas áreas se verá mais favorecida do que a de outras. Além do mais, para o autor, a migração de uma região para outra pressupõe "considerável deslocamento de capital, embora de forma invisível".

No que respeita às migrações intra-regionais, a contribuição de Singer parece mais original. Ele diz que os deslocamentos internos de população, no caso do Nordeste, poderiam ser conduzidos, de modo mais favorável à economia regional, nas seguintes formas: a) movimento da população do

(1) Ibidem, p.73-74.

Polígono das Secas para as áreas mais úmidas do Nordeste, parte para o litoral, para as áreas fronteiras, como, por exemplo, o Maranhão; b) movimento de população dentro do Polígono das Secas para as áreas mais apropriadas a novos melhoramentos, como, por exemplo, a irrigação; c) movimento para áreas de desenvolvimento não agrícola.

Essas sugestões, principalmente as constantes dos itens (a) e (b) são retomadas pelo GTDN e incorporadas à política da SUDENE. A idéia de que o Estado devia influir nesse processo constitui-se em um dos fortes argumentos para que a oligarquia agrária, antes de 1964, combatesse a SUDENE. Após 1970, como se sabe, o Governo Federal assume aberta e progressivamente a política migratória no sentido Nordeste-Norte, através do PIN, sem que aqueles setores colocassem qualquer obstáculo.

O principal argumento que aponta a favor dos movimentos migratórios é a diversidade do Nordeste, região que está longe de ser homogênea. Isso leva a pensar em diversos programas de investimentos e estes, por sua vez, tornariam necessária a mobilidade de população, permitindo, com isso, melhor aproveitar tal diversidade.

. Emigração de capital

Segundo Singer, embutido com a emigração de população está a emigração de capital:

(...) a emigração é um problema que envolve considerável deslocamento de capital, embora de forma invisível. O Nordeste, até certo ponto, gastou seus recursos, não em benefício próprio, porém em favor de outras regiões. Os recursos empregados na alimentação, vestuário, educação e outras utilidades destinadas aos emigrantes de vem representar, em seu conjunto, uma parcela elevada de pequena parte da renda nacional disponí vel para melhoramentos da região (1).

ii. Os riscos do desenvolvimento desequilibrado

Para Singer, o desenvolvimento desequilibrado impli ca ameaças futuras do ponto de vista econômico. Ou seja, a concentração de investimentos numa região pode criar condi ções de rendimento decrescente, provocar a falta de mão-de-obra e pontos de estrangulamento nessa região, por falta de mercados. Assim, o desenvolvimento insuficiente das regiões atrasadas pode tornar-se um fator "de retardamento da econo mia nacional como um todo". A questão regional, era portan to, econômica e não política como muitos viriam sustentar.

Para o autor, o desenvolvimento das regiões atrasa das em um mesmo país, se faz a partir da região avançada, via "transbordamentos" (difusão): "Conhecem-se casos em que o desenvolvimento das zonas mais retardadas, combinado com o de áreas mais desenvolvidas, foi estimulado e suscitado por (...) "transbordamentos" (2) ou seja, pela transmissão dos efeitos do desenvolvimento de uma para outras regiões.

(1) Ibidem.

(2) Ibidem, p.68.

Ao mesmo tempo, ele se mantém um tanto cético quanto a essas possibilidades, face ao *caráter cumulativo* que, em geral, assumem os processos de desenvolvimento *desequilibrado*:

A experiência no âmbito internacional, entre diferentes países, bem como regionalmente, dentro de um mesmo país, demonstra que certas condições *podem persistir indefinidamente*, sob as quais o desenvolvimento de um país, ou de parte de um país, pode levar a *processos cumulativos* num mesmo país ou em uma mesma região, sem que se observe nenhuma tendência para uma irradiação do processo a outros países ou regiões mais retardadas (1).

Entretanto, o autor visualiza na ação do Estado o elemento restaurador do equilíbrio, ao acrescentar:

A experiência também demonstrou que um programa inicial de investimento em tais países ou regiões retardados pode colocá-los em posição de participar dos benefícios do progresso em outros locais (2).

iii. As potencialidades econômicas do Nordeste

Vimos que, para o autor, a região nordestina sofreu um processo de estagnação desde os anos 30, e esta não podia

(1) Ibidem, p.82.

(2) Lembramos que esses são os dois pontos básicos da teoria dos *desequilíbrios regionais* de Myrdal, ou seja, a idéia de que se trata de um processo *acumulativo* e de que este podia ser modificado favoravelmente pela intervenção do Estado. O conhecido livro de Myrdal foi publicado em 1956, Ver: MYRDAL, G. Política... op. cit. Gunnar, (1972).

se explicar dos fatores físicos. Isso se evidenciava pelo fato de que a região contava com recursos econômicos potenciais necessários para dar início a um processo de desenvolvimento. Entre os recursos indicados pelo autor como favoráveis destacam-se:

- As condições naturais; o clima é notadamente bom para uma região equatorial; a variedade de topografias e zonas oferece oportunidade de especialização.

- A população: embora contando com más condições de saúde e educação, é naturalmente inteligente, trabalhadora e adaptável.

- As chuvas: são consideradas abundantes em boa parte da região e serão suficientes em toda ela tão logo o problema de sua má distribuição seja resolvido por meio de armazenamento, retenção e bombeamento.

- Recursos minerais: sal marinho, sal gema, abundância de argila e caolim calcáreo, excelentes depósitos de fosfato, tungstênio, magnésio e outros metais não ferrosos, cobre. No total, não são recursos magníficos, mas são suficientes, tanto mais que ainda não havia sido feita uma pesquisa sistemática desses recursos. E mais: eles eram complementares aos do Centro-Sul do país, especialmente os metais.

- Energia elétrica: o seu suprimento seria revolucionado com a entrada em funcionamento da usina de Paulo Afonso.

- Transportes: considera o sistema de rodovias adequado e a rede ferroviária quase satisfatória.

A avaliação que Singer faz desses recursos é tão favorável que ele chega ao extremo de afirmar que "apoado nos pontos acima, não hesito em afirmar que a região poderia igualar-se a São Paulo" (1).

. Repercussão do Relatório

O estudo de Singer teve repercussão inclusive no plano político. Por exemplo, suas principais idéias foram explicitadas na plataforma de Juscelino Kubitschek à Presidência ("Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento") (2). No capítulo 4 dessas Diretrizes ("O desenvolvimento do Nordeste"), JK assume a idéia das perdas nos termos de intercâmbio do Nordeste com as demais regiões do país e com o exterior, face à política fiscal do Governo. Esse processo só poderia ser modificado através da industrialização e do planejamento e coordenação dos investimentos públicos e privados.

A industrialização das cidades da Zona Úmida seria uma condição para a conquista do Semi-Árido. O documento afirma que o grande problema que se apresentava ao Nordeste era o de sua industrialização.

(1) SINGER, H.W. Estudo... op. cit. p.134.

(2) KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, J. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte, Livraria Oscar Nicolai, 1955.

O programa refere-se a uma grande riqueza mineral que estava sendo gradativamente conhecida no litoral e no interior da região. As descobertas de Scheelita, magnesita, fosforito e cobre eram indícios de grandes possibilidades a explorar. Além disso, podia-se contar com o petróleo do Recôncavo baiano e com a energia de Paulo Afonso — "outros trunfos para o sucesso da industrialização" (1).

Propõe a concessão de incentivos governamentais para a constituição de um ou mais combinados industriais, com base na energia elétrica que estava sendo gerada: uma fábrica de ácido nítrico; uma usina de cobre; uma fábrica de soda cáustica e uma siderurgia, para produzir uma grande linha de produtos secundários. Um esquema de financiamento público e facilidades de importação completariam o elenco de condições "para dar impulso a um grande surto de industrialização, que deseja ver desencadeado no Nordeste" (2).

2.1.3 Considerações gerais sobre o período

Façamos uma síntese do que até aqui foi visto sobre o período.

A partir dos anos 30, o desenvolvimento das forças produtivas no país passa a se basear mais e mais no capital industrial. Em contraste com a linha liberal predominante no Governo Dutra, Vargas, em seu segundo período presidencial, retoma o projeto de industrialização, que tinha nos centros

(1) Ibidem, p.234.

(2) Ibidem, p.236.

de decisão nacional seu principal ponto de sustentação. Importantes mudanças ocorrem nos aparelhos econômicos do Estado, com repercussões também na instância regional.

A idéia central era de que deveria caber ao Estado coordenar e conduzir as condições básicas de continuidade da industrialização em ritmo acelerado, devendo, para isso, lançar mão de instrumentos que tornassem mais eficaz a intervenção na economia; daí o apelo às práticas de planejamento. Verifica-se, no período, um amplo debate sobre a economia brasileira e o conteúdo e as formas de planejamento, o qual encontrou receptividade no próprio Governo. Este, ao mesmo tempo, cria órgãos que — embora de forma ainda embrionária — se ocupam de questões do planejamento.

A retomada do intervencionismo estatal, revigorada com a possibilidade do emprego de instrumentos de planificação, reflete-se na questão regional, dando margem ao aparecimento de novas idéias especificamente em relação ao Nordeste.

Na discussão teórica sobre a região nordestina, chama a atenção o deslocamento do fulcro das preocupações do fator climático para o econômico. Além disso, postula-se que o atraso dessa região não se devia apenas a desvantagens econômicas em relação ao Centro-Sul, mas também à política econômica nacional, que visou a expansão da indústria, o que, por sua vez implicou maior concentração desta na região Sudeste, particularmente em São Paulo.

A política cambial, sobretudo no período do último pós-guerra, com taxa de câmbio supervalorizada, tornou mais difícil a situação do Nordeste, dada a sua tradicional condição de exportador de produtos primários e importador de manufaturas. Ao mesmo tempo em que continuava exportando para o

exterior, contribuindo assim para o fundo de divisas do país, o Nordeste, face ao estágio em que se encontrava, passava a suprir-se de manufaturas produzidas em outras regiões do espaço nacional; como os preços destas eram mais altos do que as dos mercados externos, degradavam-se as suas relações de troca.

Essa análise, com algumas variações, está presente em trabalhos elaborados mais ou menos à mesma época: os da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, os da Assessoria Econômica de Vargas e os de Hans Singer. Produzidos independentemente uns dos outros, tudo indica que se inspiraram em uma matriz comum: as idéias da CEPAL, sobretudo aquelas expressas no Relatório Econômico da América Latina, de 1949.

O apelo ao planejamento para dirigir a ação estatal, segundo os passos que estavam sendo dados na instância nacional, tem o seu desdobramento no plano regional. Em relação ao Nordeste, ao mesmo tempo em que se avança no diagnóstico da região, viabilizam-se dois importantes órgãos: a CHESF e o BNB. Significativos como instrumentos de modernização do Estado no Nordeste e para o desenvolvimento das forças produtivas regionais, esses órgãos evidenciam, por sua vez, a necessidade da intervenção estatal planejada na região.

A mudança de rumo na ação do Estado no Nordeste, que ocorre com o segundo governo Vargas, não foi um processo tranquilo. Os estudos de missões estrangeiras, endossados por conhecidos economistas brasileiros, defendiam a necessidade de continuar investindo nas áreas que se adiantaram no processo de industrialização. Vale lembrar que o Programa da Comissão Mista, se concretizado, aumentaria as chamadas "disparidades

regionais" em níveis tão próximos quanto os causados pelo Plano de Metas. Pressões regionais acentuadas com a seca de 1951-1942 — influenciaram o Presidente a tomar importantes medidas em relação à "região-problema", para o que contou com a sua Assessoria Econômica, naturalmente sensível aos problemas daquela parte do país.

2.2 O período de 1955 a 1959

Nos tópicos anteriores deste capítulo, procuramos mostrar como acontecimentos gerados no interior dos aparelhos econômicos do Estado, de seus movimentos no sentido da modernização, influíram na mudança de ótica em relação à intervenção planejada no Nordeste. Tratava-se dos novos conhecimentos em matéria de desenvolvimento econômico e das práticas de planejamento, os quais eram do domínio de técnicos ligados aos aparelhos de Estado. Cabe agora examinar outros condicionantes que, embora indiretamente, levaram os centros de decisão a adotar uma nova forma de intervenção estatal no Nordeste. Alguns desses condicionantes serão examinados em seguida.

2.2.1 O Movimento Camponês

O avanço do movimento no campo, sem dúvida, contribuiu para apressar as mudanças na atuação do Estado na região. A solução encontrada, no âmbito da política econômica regional, foi tomada por um Estado face ao ascenso das forças populares na região, particularmente o movimento de campo. Is

so explica porque a adoção do planejamento para o Nordeste, de forma sistemática, antecede de alguns anos essa prática na esfera federal.

Na segunda metade dos anos 50, o movimento camponês expande-se, desde a criação da Sociedade Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco (Liga Camponesa de Galiléia), tendo como epicentro o Estado de Pernambuco. Entretanto, desde o fim do Estado Novo (1945) os trabalhadores no campo lutavam por se organizar e conseguir os direitos que haviam sido conquistados pelos assalariados urbanos (1). Assim, entre 1945 e 1947 foram criadas Ligas Camponesas em quase todos os Estados do país, graças a um trabalho do PCB, que visava estabelecer as bases de uma aliança operária-camponesa, em oposição ao latifúndio e ao imperialismo (2).

Após um período de retrocesso, que coincide com a repressão do PCB, o movimento camponês ressurgiu em 1953. Em setembro desse ano, realiza-se a I Conferência Nacional de Trabalhadores Agrícolas, simultaneamente, em São Paulo, Ceará e Paraíba. No ano seguinte, promoveu-se o I Congresso Nordeste de Trabalhadores Rurais, em Limoeiro, como preparativo para a II Conferência de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, que veio a se reunir em São Paulo, em 1959, com a presença de 308 representantes de 16 Estados. A Conferência decidiu criar a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), que deveria congregar as asso

(1) A SAPP foi criada em maio de 1955.

(2) AZEVEDO, F.A. As Ligas Camponesas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p.55-56.

ciações existentes e organizar novas associações e os sindicatos (1). Os participantes desse encontro reivindicaram a reforma agrária, previdência, seguro social e pleitos específicos de cada categoria (trabalhadores rurais, parceiros, posseiros e pequenos arrendatários).

Para Fernando Azevedo, as Ligas Camponesas que se criam, a partir de 1955, fazem parte deste movimento mais amplo, iniciado no imediato pós-guerra (2). De acordo com essa interpretação, não é correto associar — como o fazem muitos autores — a origem das Ligas a sociedades benéficas de ajuda mútua, portanto, sem conotação política. Desde o início dos anos 50, os comunistas e militantes das antigas associações rurais dos anos 40 tentavam rearticular os contactos no campo. As Ligas surgiram, assim, como fruto desse trabalho (3).

Por outro lado, também é certo que é na segunda metade dos anos 50 que o movimento camponês encontra mais condição de se estruturar e ganhar expressão, inclusive no plano nacional. À medida que crescem, as Ligas buscam organizar-se regionalmente, ao contrário do que se dava na fase

(1) Ibidem, p.58.

(2) Ibidem. Sobre o tema consultartambém: BASTOS, E.R. As Ligas camponesas. Petrópolis, Vozes, 1984.

(3) Aspásia Camargo defende o mesmo ponto-de-vista: Em 1948, o Partido entra na ilegalidade e as Ligas, criadas por ele, são reprimidas. Entretanto, alguns núcleos sobrevivem, entre os quais se encontra o do Engenho da Galiléia, em Vitória de Santo Antão, que abriga 140 famílias". CAMARGO, A.A. Brésil Nord-Est: mouvement paysans et crise populiste. Tese de doutorado. Paris, Ecole Pratique des Hautes Etudes, 1973 (mimeo), p.164.

inicial, quando se estruturavam localmente.

O movimento no campo, no Nordeste, tem sido bastante estudado. Limitamo-nos, aqui, a indicar alguns fatos que por si sós, evidenciam a sua importância, no período 1955-1959, para aquilatarmos sua relação com outros segmentos da sociedade e o Estado. Mencionaremos apenas os eventos mais significativos.

- Em setembro de 1955, as Ligas promovem em Recife o I Congresso Camponês de Pernambuco, com a participação de três mil camponeses e trabalhadores e sob a presidência de Josué de Castro (1). Já nesse Congresso a SAPP se transforma em associação estadual, podendo atuar em vários municípios. Uma passeata silenciosa, em Recife, marcaria o encerramento do Congresso.

- Adesão dos camponeses ao "lock-out" e à greve contra o projeto de código tributário do governo Cordeiro de Farias.

- Seiscentos camponeses de Vitória de Santo Antão reúnem-se em um comício para comemorar, dia 13 de maio de 1956, a abolição da escravatura e reivindicar o fim do cambão, do barracão e do foro extorsivo.

- Em 1957, várias centenas de camponeses participam em Recife das comemorações do 1º de maio.

(1) AZEVEDO, F.A. As Ligas... op. cit. p.66-62.

- Em março de 1958, realizou-se em Recife o I Congresso de Lavradores, Trabalhadores Agrícolas e Pescadores, presidido por Francisco Julião; participam cerca de cinco mil delegados.

- Em 1959, concentração de centenas de camponeses na Assembléia Legislativa e no Palácio do Governo para reivindicar a aprovação da lei estadual de desapropriação do Engenho Galiléia.

O movimento camponês no período mencionado, mesmo que ainda não se caracterizasse pela radicalização (que ocorreria mais tarde), estava longe de passar despercebido pelas classes dominantes e pelos aparelhos de Estado. De um lado, porque, desde cedo, assiste-se a um processo rápido de conscientização do camponês, o que leva a atritos freqüentes com os proprietários de terras e a polícia do Estado. De outro lado, como observa Aspásia Camargo, o movimento camponês não teria se limitado, em sua origem, a reivindicações de classe imediatas, mas teria, no começo se preocupado com questões como o desenvolvimento regional. Isso porque seu surgimento e expansão coincidem com o momento em que diferentes segmentos sociais haviam despertado para a questão regional (nos termos dos desequilíbrios espaciais). Segundo essa autora, a Liga, apesar de recém-formada, chegara mesmo a ter um representante no Congresso de Salvação do Nordeste (1).

(1) CAMARGO, A.A. Brasil... op. cit. p.168-169.

Como observa, ainda, a mesma autora, a atuação das Ligas soma-se a uma conjuntura de forças que põe em tela de juízo o poder dos latifundiários (1).

Uma relação direta entre a emergência do movimento no campo no Nordeste, nos anos 50, e a mudança na atuação do Estado na região (nos termos que estamos considerando neste trabalho) parece difícil de estabelecer. Entretanto, um relato de Julião (1968) sobre a visita que faz ao Marechal Lott, para pedir a proteção das Forças Armadas contra as arbitrariedades da polícia do Governador Cordeiro de Farias, é muito ilustrativa nesse sentido. Lott mostrou-se vivamente interessado na exposição sobre a Liga Camponesa, que lhe fez Julião. Em função dos objetivos expostos (justiça no campo, terra para trabalhar, etc) e do caráter legal da organização, o Ministro da Guerra de Kubitschek decide dar-lhe garantia (2). Em troca, a Liga apoiou a candidatura de Lott na eleição presidencial de 1960 (3). Esse nos parece um exemplo claro de como o movimento camponês, já nos seus primeiros anos, repercute no interior do Estado (4).

(1) Ibidem, p.170.

(2) Segundo Julião, a partir de sua exposição o Marechal Lott concluíra rapidamente que, legalmente, a Liga tinha tanto direito de existência quanto o Clube Militar. JULIÃO, F. Cambão, la face cachée du Brésil. Paris, Maspero, 1968.

(3) Em 1958, no I Congresso de Lavradores, Trabalhadores, Agricultores de Pernambuco, em "suas moções finais foi tirado um voto de aplauso ao Marechal Lott pelas suas posições legalistas e nacionalistas". Cf. JULIÃO, F. O papel das Ligas nas eleições. O Estado de São Paulo, 10 de dezembro de 1959; SOARES, J.A. A frente do Recife e o governo de Arraes; nacionalismo em crise - 1955-1964. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

(4) Face a seus objetivos eleitorais e à preocupação com a atuação das Ligas Camponesas, o Marechal Lott cobrou do presidente Kubitschek um tratamento diferenciado do Governo em relação ao Nordeste.

2.2.2 O Congresso de Salvação do Nordeste

Preparado com alguns meses de antecedência, com ampla divulgação, o Congresso de Salvação do Nordeste foi um grande evento, que contou com a participação de centenas de representantes dos Estados nordestinos, que durante vários dias debateram questões econômicas e sociais da região, tais como: a emancipação das concessionárias de serviços públicos estrangeiras que atuavam no Nordeste; proteção à indústria nacional; reconhecimento das comissões intersindicais, do direito de greve e da Confederação dos Trabalhadores do Brasil; restabelecimento das relações diplomáticas com todos os países do Leste europeu e com a China; reforma agrária.

O Congresso foi organizado pela seção pernambucana da Liga de Emancipação Nacional, mas a idéia de realizá-lo coube ao PCB (1). Visava-se introduzir, no Nordeste, as teses desenvolvimentistas e nacionalistas apoiadas pela esquerda e por setores da burguesia. Esperava-se, ao mesmo tempo, "ampliar os espaços dos movimentos populares, bem como encaminhá-los para uma perspectiva de luta nos marcos econômicos-institucionais vigentes" (2).

(1) Baseamo-nos em entrevista com Paulo Cavalcanti. A idéia do Congresso foi apresentada em intervenção de Luís Teles no IV Congresso do PCB e foi publicada sob o título "O IV Congresso do PCB e a luta pela independência nacional". In: Problemas, nº 64 [1955?]. Ainda segundo Paulo Cavalcanti, o Congresso de Salvação do Nordeste constituía-se em um movimento de massas somente comparável, em termos nacionais à luta em defesa do petróleo. Sobre o Congresso ver também SOARES, J.A. A frente... op. cit. p.42-43.

(2) Ibidem, p.44.

Reunindo representantes de amplas camadas sociais, o Congresso de Salvação do Nordeste foi, de fato liderado pelo Partido Comunista e pelos nacionalistas. Segundo Soares, o "documento final do encontro representa uma proposta de um governo de tendência desenvolvimentista-nacionalista" (1). Para o mesmo autor, o Congresso teve grande repercussão em todos os setores sociais, influenciando em outros eventos realizados posteriormente, tais como o I Encontro dos Bispos em Campina Grande (1956), os encontros de intelectuais e empresários em Salgueiro (1957) e em Garanhuns (1959).

2.2.3 A Igreja

Ao realizar o Encontro dos Bispos em Campina Grande (2), a Igreja estava muito preocupada com a expansão da ULTAB e principalmente das Ligas Camponesas. Estas, segundo Aspasia Camargo, incitavam a Igreja a mobilizar suas forças em favor das reivindicações camponesas. Mas seu objetivo era freiar a expansão das Ligas Camponesas do Nordeste, considerada "região explosiva" (3).

Tal versão é confirmada por um dos líderes da Igreja, à época, Padre Crespo. Depois de descrever com vivas cores o movimento de agitação no campo, diz esse; "Diante dessa situação, a Igreja decidiu acordar. Víamos que o homem

(1) Ibidem, p.45.

(2) O encontro foi realizado de 21 a 26 de maio de 1956.

(3) CAMARGO, A.A. Brasília... op. cit. p.189.

do campo estava indefeso, abandonado à pregação agitacionista" (1).

O I Encontro dos Bispos contou com o apoio do Governo Federal. O Presidente Kubitschek fez uma reunião preparatória com o seu "staff", para o encontro, e esteve presente à sessão de encerramento do mesmo. O Governo buscou acatar muitas sugestões do conclave, assinando vários decretos para atender a sugestões que ali foram feitas. Ao que parece uma das sugestões referia-se à necessidade de criação de um grupo de estudo do desenvolvimento do Nordeste (2).

O Encontro dos Bispos manifestou-se favorável à reforma agrária, cobrando do Governo o envio de ante-projeto de lei ao Congresso Nacional nesse sentido. Os bispos sugerem um tratamento

(...) do acesso à exploração agrária, da locação rural e da desapropriação das áreas das terras aproveitáveis dos agudes públicos (...) Confiamos em que se torne possível, em breve espaço de tempo, o início de uma nova política de utilização

(1) Cf. TAMER, A. O mesmo Nordeste. São Paulo, Edít. Herder, 1968, p.131. Dom Helder também declararia mais tarde: "querer a Igreja limitada à Sacristia e às voltas exclusivamente com a vida eterna, é fazer o jogo de Karl Marx, para quem a religião é a grande alienada e alienante. É querer a religião como ópio do povo". Cf. Nordeste a nova fronteira do Brasil, Folha de São Paulo, 21/09/1966. Apud TAMER, A. op. cit., p.130.

(2) Trata-se aqui de um ponto não esclarecido. Vimos que, segundo Rômulo de Almeida, a sugestão para a criação do GTDN foi do Banco do Nordeste.

ção da terra, com a preocupação elevada de tornar-se a propriedade um instrumento em favor do bem-estar social, não de poucos, mas de um grupo bem maior (1).

A igreja, portanto, atua junto ao Estado, pressionando-o no sentido da realização de reformas, particularmente aquelas que beneficiassem as populações camponesas. Isso explica sua orientação no sentido da sindicalização no campo, sobretudo a partir do início dos anos 60.

2.2.4 A burguesia industrial

A burguesia industrial nordestina emerge de sua letargia face ao avanço das forças populares. Sua atuação se dá em duas direções. No plano regional, alguns fatos são relevantes: o "lock-out" contra o governo Cordeiro de Farias, que aumentara os impostos; a aliança com as classes subalternas, que permitiu a eleição de Cid Sampaio, usineiro, que se apresenta com uma plataforma progressista. Em outros Estados, a oposição ao Governo Federal foi também vitoriosa.

No plano nacional, a burguesia regional busca aliar-se à burguesia industrial do Centro-Sul. Isso se concretiza com o convite feito pelas Federações das Indústrias do Nordeste e pela CHESF à Federação e Centro de Indústrias de São Paulo (FIESP-CIESP), para uma visita de estudo à região. Desse convite resultou a idéia de uma missão ao Nordeste, com

(1) I Encontro dos Bispos do Nordeste, Campina Grande, maio de 1956. Rio de Janeiro, Presidência da República, 1960. Apud COHN, A. Crise regional e planejamento. São Paulo, Edit. Perspectiva, 1976.

posta de empresários paulistas e representantes do Governo de São Paulo. Convém nos determos sobre os resultados dessa viagem, de vários dias, dos empresários paulistas à região nordestina.

Manifestando-se solidários com os empresários nordestinos, os empresários paulistas declaram que a divisão do país em zonas de prosperidade, ao Centro e ao Sul, e em áreas de pauperismo, ao Norte e Nordeste, seria uma "ameaça à unidade nacional". Afirmam que ao Brasil não convém mais sua divisão em "dois brasis": o do progresso constante e o da estagnação econômica. O Brasil do passado e o Brasil do presente" (1).

Destacando a importância do mercado interno do Nordeste, mensurado pela sua população (20 milhões de habitantes), afirmam:

O que nos leva ao Nordeste é o espírito de bandeirar, colocando à disposição dos nordestinos o patrimônio de São Paulo, suas manifestações tecnológicas, educacionais e espirituais (2).

Refletindo uma preocupação corrente no Nordeste a respeito da modalidade do comércio externo da região e as perdas dele decorrentes, o documento da FIESP-CIESP mostra que o total do comércio internacional (exportações e importa

(1) CENTRO E FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO. São Paulo e a economia nacional. São Paulo, 1957, p.13.

(2) Ibidem, p.12. A citação desse texto está também em COHN, A. Crise regional e planejamento; o processo de criação da SUDENE. São Paulo, Perspectiva, 1976.

ções) era de 14 bilhões de cruzeiros, enquanto a cabotagem era de 29,5 bilhões.

Tais dados — acrescenta — significam que o Nordeste auferia saldos substanciais em seu escambo de produtos e de mercadorias com o exterior. Compra, todavia, mais ao resto do Brasil do que exporta. Isso demonstra que a região se encontrava soldada definitivamente à urditura da economia nacional, contribuindo satisfatoriamente para a gênese e o fortalecimento do "home market", na verdade, a base atual e futura do seu desenvolvimento orgânico da nação (1).

O documento observa que o desenvolvimento do Nordeste seria dado por São Paulo. Caso contrário, os nordestinos iriam buscá-lo no estrangeiro. Esse dilema do Nordeste era um desafio para os paulistas. São Paulo, juntamente com outras regiões desenvolvidas do Brasil, tinha como missão criar as condições para um "largo e auspicioso mercado interno".

Reconheciam-se as potencialidades do Nordeste e, ao mesmo tempo o seu atraso (a energia elétrica de Paulo Afonso chegara com 50 anos de atraso em relação à Light and Power). Os capitais nacionais, particularmente os de São Paulo, estavam dispostos a ampliar o mercado interno, desenvolvendo regiões como o Nordeste. Não caberia ao capital estrangeiro tal missão. O trecho seguinte, embora longo, exprime de forma cristalina a posição da burguesia industrial paulista, àquela época, quanto à constituição do mercado interno e ao desenvolvimento do Nordeste.

(1) Ibidem, p.117.

O impulso econômico de que não pode mais prescindir o Nordeste, terá de promanar (...) de duas fontes. Ou virá de São Paulo — e nesse caso São Paulo efetuará uma grande e notável obra de integração nacional — ou então do exterior, o que geraria um sem número de inconvenientes. A área investidora por excelência do Nordeste deve ser atribuída a São Paulo. Somos o Estado de economia mais expansionista da Federação, o que assumiu maiores responsabilidades, por isso mesmo, na criação de um mercado interno, quantitativa e qualitativamente respeitável, o que merece assumir a dianteira de todo e qualquer movimento, evitando que o Brasil pela incompreensão de seus problemas de base e de perenidade se encaminhe para o despenhadeiro das insatisfações internas e dos atritos econômicos, levando-o, quicá, à sua desintegração orgânica e celular (1).

2.2.5 Outros condicionantes

Haveria que assinalar, ainda, a seca de 1958 e as eleições nesse mesmo ano. A seca de 1958, juntamente com os eventos antes assinalados, despertou uma vez mais a consciência nacional para as questões nordestinas. Como em outras ocasiões de grande estiagem, em 1958, grande parte da população nordestina deparava-se com a fome e o êxodo rural. Ao mesmo tempo, outros problemas vinham à tona, tais como a questão da terra e a malversação de fundos públicos.

Nas eleições de 1958, os candidatos de oposição ao partido do Governo Federal foram vitoriosos. Como observa Inaiá de Carvalho,

(1) Ibidem, p.18.

(...) o rompimento do pacto político tradicional e as vitórias eleitorais da oposição, os movimentos sociais no campo, a mobilização dos setores populares urbanos, o clima geral de descontentamento e a presença de sentimentos e movimentos regionais vigorosos, pressionando por uma incorporação do Nordeste aos novos esquemas de reprodução e de desenvolvimento da economia brasileira, preocuparam seriamente o Estado e as classes dominantes em termos nacionais... (1)

Tais acontecimentos levaram o Governo Federal a tomar algumas medidas, tais como apressar a conclusão dos trabalhos do GTDN e lançar a chamada "Operação Nordeste" (OPENO). Nos tópicos seguintes, examinaremos o relatório do GTDN e as repercussões que suscitou.

2.2.6 O relatório do GTDN

O relatório do GTDN é um marco importante no sentido da mudança de rumo da intervenção do Governo Federal no Nordeste. O trabalho tem por base a teoria do desenvolvimento gestada na CEPAL e a concepção de Myrdal sobre os desequilíbrios regionais. A influência de estudos anteriores sobre a região, como o relatório de Singer, já citado, é também clara, embora não explicitada. Contudo, o GTDN distancia-se bastante dos estudos anteriores por tratar a questão do Nordeste numa visão de conjunto e de forma sistemática. Compreende duas partes: uma análise do desenvolvimento da região nos anos 40 e 50, com destaque no período 1948-58, e a proposta

(1) CARVALHO, I.M.M. O Nordeste e o regime autoritário. São Paulo: HUCITEC-SUDENE, 1987, p.61.

de um "plano de ação".

Como veremos mais à frente a divulgação do relatório, no início de 1959, causou um impacto considerável. Foi apoiado por certos setores progressistas e pelas forças políticas regionais vitoriosas nas eleições de 1958, particularmente pelos governadores de Pernambuco (Cid Sampaio) e da Bahia (Juraci Magalhães). Críticas de esquerda, de maior fôlego, só surgiram após 1964, como veremos noutra parte.

O GTDN influenciou decisivamente nas primeiras fases da SUDENE, sendo a matriz básica dos primeiros planos diretores. Nesta parte, trataremos de resumir esse trabalho, destacando os pontos que nos parecem mais relevantes para a política regional que se inicia em 1959.

Como Singer, o GTDN trata a questão sob o prisma das "disparidades regionais". Ou seja, analisa as disparidades de nível de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, mostrando que a renda média do nordestino era inferior em mais de 1/3 à do habitante do Centro-Sul. Além disso, sendo a renda do Nordeste muito concentrada, as desigualdades de níveis de renda da população nordestina são muito maiores do que as da população do Centro-Sul.

Como as economias dessas duas regiões se apresentam praticamente como sistemas autônomos, dado que, para o GTDN, elas não estão integradas, o problema central é que as disparidades regionais tendiam a se agravar e não a desaparecer, como postulava a teoria neo-clássica. A experiência histórica apontava no sentido de que tais diferenças acabavam cristalizando-se. Era a idéia dos processos sociais "cumulativos" (modelo Myrdal), enquanto a explicação da causa desses

processos inspirava-se na CEPAL:

Os grupos sociais de economias de mais elevado padrão de vida tendem a articular-se na defesa dos níveis de salário e da própria estrutura do mercado criada por esses níveis salariais (1).

O atraso secular da economia nordestina era explicado por fatores "internos" como: a escassez relativa de terras aráveis, a seca, e a extrema concentração da renda na economia açucareira, predominância do setor de subsistência na pecuária do "hinterland" semi-árido. Tais fatores eram responsáveis pela baixa produtividade da economia nordestina, dando-lhe grande desvantagem na concorrência com o Centro-Sul. Em outro trabalho, Furtado observa que estava ocorrendo o Nordeste algo semelhante ao artesanato, ao ser confrontado com a indústria moderna, nos processos clássicos de desenvolvimento capitalista. Esse processo que era relativamente lento, foi precipitado pela intervenção do Governo Federal, ao implementar a política para acelerar a industrialização (2).

Esta ação interfere no desenvolvimento do Nordeste, dada a dependência dessa região ao seu setor externo. Essa dependência fica bem nítida no período de 1948-58, quando o coeficiente de exportação (a preços constantes) se situa em torno de 29%, embora se registre uma queda de cerca de 10%

(1) GTDN, p.8.

(2) FURTADO, C. A pré-revolução brasileira. Rio, Fundo de Cultura, 1963, p.44.

entre 1949 e 1954 (1). Os reflexos mais intensos da política cambial, como parte da política industrial, são mais intensos no período 1951-53.

A análise do setor externo, mostra, por outro lado, que o coeficiente de exportações para o exterior declinou, ao longo do período, enquanto o coeficiente de exportações, para o Centro-Sul foi incrementado. Consequentemente, o mercado do Centro-Sul tornou-se mais estável do que o mercado "externo". Entretanto, a economia nordestina não soube aproveitar em profundidade o mercado do Centro-Sul, cuja expansão, estimada pela variável renda, foi maior do que as vendas do Nordeste nesse mercado.

Aqui cabe examinar um aspecto peculiar da economia nordestina, na visão do GTDN, em sua relação com o Centro-Sul e com o mercado internacional. O saldo da balança comercial do Nordeste com o exterior era positivo, apesar da redução de suas exportações. Por sua vez, o saldo da balança inter-regional (entre o Nordeste e o Centro-Sul) era negativo. A política de controle das importações para incentivar a indústria nacional beneficiava as regiões onde a indústria estava concentrada. O saldo de divisas, incluindo a parte do Nordeste, era utilizada na importação de equipamentos sem similar nacional, o que somente o Centro-Sul o fazia, dado o seu nível de desenvolvimento. Por sua vez, o Nordeste adquiria produtos industrializados no Centro-Sul a preços mais

(1) O atraso relativo do Nordeste, no período recente, foi atribuído à estagnação das exportações.

elevados que os dos mercados internacionais. Diz o GTDN:

Não tendo acesso à totalidade das divisas que produziam suas exportações, o Nordeste era induzido a despendar a renda correspondente a essas divisas em compras no sul do país (1).

E acrescenta:

É este um caso típico de medidas que embora orientadas no louvável sentido de fomentar a industrialização do país, redundariam em prejuízo direto da região menos desenvolvida (2).

a) Setor Público

A ação do Estado através da arrecadação fiscal contribuiu também para aumentar as disparidades de renda. Mostra o GTDN que a arrecadação do Governo Federal manteve-se estável no Nordeste e no Centro-Sul. Como a renda cresceu com maior intensidade no Centro-Sul, a conclusão é que o sistema tributário não apresentava nenhuma progressividade. Isso é válido para as três áreas de governo, sendo que a tributação estadual e municipal era ainda mais regressiva.

(1) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho de Desenvolvimento. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959, p.24 (Daqui em diante citado como GTDN).

(2) Ibidem, p.24-25.

Não podemos ter dúvida, diz o GTDN, que a carga tributária é relativamente mais pesada no Nordeste que no Centro-Sul do país. Essa disparidade, em prejuízo do Nordeste, tende, permanentemente, a agravar-se devido à alta regressividade do sistema tributário estadual. A própria estrutura fiscal do país opera, por conseguinte, a desfavor das regiões que encontram maiores dificuldades para desenvolver-se (1).

Por outro lado, o Governo Federal despende na região uma soma de recursos bem superior à que ali é arrecadada. Trata-se, na verdade, de transferência de renda que compensa os fluxos de capitais privados no sentido Nordeste-Centro-Sul. As transferências federais crescem nos anos secos e assumem, via de regra, caráter assistencial. Por esta razão, mesmo quando se apresentam como investimentos são, no fundo, subsídio ao consumo.

b) Setor Industrial

A perda de dinamismo da agricultura de exportação, no caso específico do setor açucareiro, reduzindo a sua capacidade na geração de renda e emprego, tem algumas implicações. É possível esperar que essa agricultura volte a impulsionar a economia? Exemplos como o do sisal, abrindo nova frente de exportação não são considerados animadores, pois a questão, para o GTDN, é que parte substancial das melhores terras já tinha sido absorvida pela cultura de exportação. Ao mesmo tempo, outros fatores como o rápido crescimento demográfico e elevação da renda provocam grande aumento da procura de alí

(1) Ibidem, p.46.

mentos, ou seja, pressão sobre os recursos da terra.

Desse impasse, o GTDN conclui que a única alternativa para o desenvolvimento da região era a diversificação da produção, para aumentar a dotação de capital, seja na agricultura, seja na indústria. Essa diversificação poderia ser obtida através das exportações, caso estas tivessem condições de se expandir satisfatoriamente. Entretanto, a escassez de terras aráveis barrava essa possibilidade. A industrialização era, assim, a única alternativa para a diversificação. E quais as possibilidades do setor industrial no Nordeste?

Em 1950, 406 mil pessoas estavam empregadas nas indústrias de transformação, incluindo atividades semi-artesanais, total que correspondia a 9,1% da população urbana. No mesmo ano, o sub-emprego é estimado em 460 mil pessoas (ou seja, 10% da população urbana, total e 31% da população em idade de trabalhar). Em 1956, a população desempregada teria atingido 512.000 pessoas.

O desenvolvimento industrial constituía o único meio de absorver o sub-emprego que se avolumava nas cidades nordestinas. Mas, logo em seguida, o GTDN reduz essa expectativa, afirmando:

Mesmo que se logre intensificar de maneira substancial o desenvolvimento industrial, muito tempo terá que passar antes que esse impulso dinâmico chegue a modificar a atual estrutura ocupacional caracterizada por tão alta percentagem de pessoas ocupadas em atividades primárias de reduzida produtividade (1).

(1) Ibidem, p.54.

Esse tempo é estimado em dois decênios, caso as novas indústrias instaladas não fossem intensivas em capital e crescessem a um ritmo semelhante ao das indústrias do Centro-Sul. Além disso, há uma outra questão: se a industrialização não está proposta como uma solução para o desemprego da região, o que fazer para absorver os grandes contingentes de mográficos da região semi-árida, marginalizados? "Contar com essa industrialização para dar emprego às grandes massas demográficas excedentes da região semi-árida seria desconhecer a natureza real do problema e sua amplitude" (1). Por isso, paralelamente à industrialização, que absorveria os excedentes urbanos, seria necessário cuidar do deslocamento da fronteira agrícola e da irrigação das zonas semi-áridas. Esses seriam os caminhos para modificar a estrutura ocupacional do Nordeste.

Mas a política de industrialização deveria ter como objetivos: dar emprego à massa populacional flutuante; criar uma classe dirigente dotada de espírito empresarial e fixar na região os capitais que tendiam, a emigrar.

O desenvolvimento industrial, por seu lado, encontrava um grande obstáculo na agricultura nordestina, cujos rendimentos sendo mais baixos que os da agricultura do Centro-Sul faziam com que os preços relativos dos alimentos tendessem a se elevar mais no Nordeste. Afirma mesmo que a agricultura é o ponto mais fraco para as indústrias do Nordeste

(1) Ibidem, p.55.

e que, portanto, a industrialização tem na reestruturação da agricultura o seu pré-requisito.

c) As Secas e a Irrigação

A análise que o GTDN faz das secas, que atingem a região semi-árida, mostra, enfaticamente, que este não é o principal problema da economia da região, mas, sim, a forma como esta se organiza. Na verdade, a economia nordestina constitui-se em complexo de pecuária extensiva, algodão mocó e agricultura de subsistência. O fazendeiro se apropria da quase totalidade da produção pecuária e divide o algodão em partes iguais com o agricultor. A agricultura de subsistência mantém a mão-de-obra empregada a um baixo custo, sem maiores encargos monetários para o proprietário. Desse modo, interessa a este conservar em suas terras o máximo de moradores. Compreende-se, assim, a importância da agricultura de subsistência para esse tipo de economia, a qual explica o elevado contingente demográfico na região semi-árida.

Na associação agricultura extensiva-subsistência encontra-se, para o GTDN, a fragilidade da economia do semi-árido ao impacto das secas (as quais provocam, periodicamente, crises de produção). E o peso da agricultura de subsistência explica, por sua vez, as consequências sociais das estiagens periódicas. Ou seja, é porque existem grandes parcelas de população pobres, fora da economia de mercado, que a seca representa o drama humano que é para os nordestinos.

Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma redução no volume destas, que impossibilite a agricultura de subsistência bastam para desorganizar toda a atividade econômica. A seca provoca, sobretudo uma crise da agricultura de subsistência. Daí suas características de calamidade social (1).

Acrescenta o relatório que "os efeitos dessas crises" se concentram em um grupo de população sem nenhum meio de defesa" (2). Em outra parte, lê-se que "os prejuízos são relativamente maiores para quem tem menos resistência econômica, isto é, a classe trabalhadora" (3).

A seca de 1958 mostrou cabalmente o equívoco da política do Governo Federal de combate às secas. Naquele ano, 500.000 pessoas foram ocupadas nas frentes de trabalho, significando isto que uma pessoa em duas que trabalham na agricultura das áreas efetivamente atingidas pela seca foram reduzidas à total indigência. Além do mais, a política do Governo Federal, seja de curto prazo (através das chamadas medidas de emergência), seja de longo prazo (ajudagem) acabava tendo a função de reter a população na área, com o que reduzia, para o fazendeiro, o risco de uma redução de mão-de-obra após a estiagem.

Com base nessa análise, o GTDN discute as soluções para as zonas semi-áridas. Duas alternativas se colocam: tentar criar uma oferta estável de alimentos, por exemplo, através de culturas irrigadas ou criar novas oportunidades de

(1) Ibidem, p.65.

(2) Ibidem, p.68.

(3) Ibidem, p.67. Esse ponto é reafirmado pelo GTDN em passagens sucessivas.

emprego. Neste último caso, como proceder?

Uma política que possibilitasse uma oferta estável de alimentos não seria, para o GTDN, a via correta, face ao peso mesmo da agricultura de subsistência. A saída seria dar estabilidade ao trabalhador rural. Mas, como fazê-lo diante de uma carga demográfica considerada excessiva, para a área? De um lado, tratava-se de deslocar a fronteira agrícola da economia nordestina, para as direções em que fosse possível contornar os obstáculos das secas. De outro lado, seria necessário reorganizar a unidade produtiva da região semi-árida, com base em assistência técnica e financeira do Governo Federal aos proprietários de terras, para a produção de plantas xerófilas, inclusive de forrageiras.

A questão defendida pelo GTDN, portanto, é bastante clara: aproveitamento de novas áreas agrícolas (os vales úmidos do litoral e do Maranhão, para onde, aliás, já se dirigia um importante fluxo migratório), através da colonização, e desenvolvimento capitalista da agricultura do semi-árido, a qual se especializaria, como acabamos de ver, na cultura de xerófilas e na pecuária.

A reforma agrária, que vinha sendo amplamente debatida no país, não é objeto explícito de preocupação do GTDN, cuja proposta visa, nitidamente, ao desenvolvimento capitalista da região. Por que, não obstante, vai encontrar forte resistência das classes dominantes das áreas "secas"? Evitando uma proposta radical, o GTDN optou por aquilo que poderia ser uma sorte de "elo mais fraco" da estrutura sócio-econômica da região.

Como veremos noutra parte deste trabalho, a evolução dos acontecimentos, a partir do lançamento da OPENO, mostraria que as classes dominantes das zonas semi-áridas perceberam nitidamente contra quem se dirigia o ataque e reagiram prontamente. O próprio GTDN adverte:

Qualquer tentativa de deslocar população sem, antes, modificar o tipo atual de organização da produção, enfrentará séria resistência dos fazendeiros locais, pois redundaria em redução de sua renda real nos anos de chuvas normais (1).

O deslocamento de população — como vimos, um dos pontos centrais da estratégia relativa às áreas semi-áridas — sustentava-se também numa posição quanto às possibilidades da irrigação para tornar a economia mais resistente às secas. Mas os elevados custos de irrigação, tornavam o seu alcance limitado, como nos diz o GTDN:

(...) por mais importante que venha a ser a contribuição da grande açudagem e da irrigação para aumentar a resistência económica da região, é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semi-áridas do Nordeste. Infelizmente, não é possível substituir a atual economia da região semi-árida por outra com base na grande açudagem e na irrigação. As possibilidades reais desta última são limitadas, e ainda mais limitadas se pensamos no seu custo real (2).

Eis porque ganha força, no relatório, a extensão da fronteira agrícola, através da colonização do Noroeste do Ma

(1) Ibidem, p.76.

(2) Ibidem, p.74.

ranhão e dos vales úmidos.

A segunda parte do relatório — o plano de ação — compreende dois eixos:

i. Reorganização da economia da região semi-árida e abertura de frentes de colonização.

O objetivo último, nesse caso, era transferir da região semi-árida algumas centenas de milhares de pessoas, criar nessa região uma economia com menor potencial demográfico e mais elevado nível de produtividade, e deslocar a fronteira agrícola do Nordeste.

ii. Intensificação dos investimentos industriais.

Tratava-se de implantar uma ou mais siderurgias que estimularia a criação de indústrias mecânicas simples, como a fabricação de implemento agrícolas, móveis metálicos e outros que já contavam com amplo mercado na região.

Um terceiro grupo de indústrias que seriam fomentadas sistematicamente eram aquelas que, apoiando-se numa base favorável de matérias primas locais, tinham possibilidades de penetrar rapidamente nos mercados em expansão no Centro-Sul. Era o caso de cimento e adubos fosfatados.

Um quarto tipo de indústrias eram as indústrias tradicionais, que se instalaram na região em razão de um mercado local, da disponibilidade de matérias primas e do baixo custo de mão-de-obra. Exemplo típico era o da indústria têxtil algodoeira, que deveria passar por um amplo programa de modernização.

Para a instalação de indústrias novas, como as indústrias mecânicas, o relatório contava com investidores lo

cais e do Centro-Sul. Com esse fim seriam realizados estudos de mercado e ante-projetos mostrando a viabilidade dos investimentos. Estes contariam com financiamento estatal.

2.2.6.4 Repercussões de GTDN

O relatório do GTDN, concluído em finais de 1958, seria peça fundamental da "Operação Nordeste". Para lançá-la, Juscelino Kubitschek reuniu no Catete os governadores dos Estados nordestinos, na segunda quinzena de fevereiro de 1959.

Deve-se assinalar que essa reunião não era absolutamente um ato de rotina. Para entender o seu significado, é necessário ter em conta o quadro político configurado com as eleições de 1958. Os resultados dessas eleições refletiram em larga medida o descontentamento reinante na região em relação à política econômica do Governo Federal, que, através do Plano de Metas, concentrava mais ainda os investimentos na região Sudeste. Com a vitória, no Nordeste, dos partidos de oposição ao Governo, passou a ganhar força a idéia de união de governadores eleitos para fazer frente ao poder central. Iniciativas como um encontro dos governadores eleitos, em Recife, proposto por Cid Sampaio, achavam-se em curso. A aliança PSD-PTB, que garantiria a Juscelino fazer o seu sucessor, corria sérios riscos, tanto mais que crescia a popularidade de Jânio Quadros, inclusive no Nordeste. Era corrente a versão de que o Ministro da Guerra, General Henrique Teixeira Lott, pressionava pessoalmente para que fosse modificada rapidamente a ação do Governo Federal na região, de modo a

neutralizar o avanço das forças de oposição.

Em tal conjuntura política é que Juscelino convoca a reunião no Catete. Ao serem convidados, os governadores receberam cópia do relatório do GTDN, mas não foram avisados da pauta da reunião (1). Em nota divulgada dois dias antes, o Palácio do Governo anunciou o encontro, no qual seriam apresentados um Plano de Ação para o Nordeste e medidas para a sua execução imediata. Um projeto de lei seria submetido ao Congresso Nacional para a instituição de uma agência que coordenaria a política de desenvolvimento para o Nordeste (a futura SUDENE).

Ponderando a lentidão habitual com que os projetos eram aprovados, Cid Sampaio, em nome dos governadores, sugeriu a criação de um Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, para que "não houvesse perda de tempo na execução dos projetos já apresentados pelo grupo de trabalho sob a direção do Sr. Sette Câmara" (2). Aprovada imediatamente a idéia por Juscelino, a "Operação Nordeste" passaria a contar — embora transitoriamente — com um órgão oficial, o CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste).

Caberia indagar agora como essas medidas foram recebidas por diferentes setores da sociedade. Nas palavras de Josué de Castro, deputado pelo PTB, e um dos principais representantes das forças progressistas no Congresso, a "Opera

(1) A iniciativa do Governo Federal, na verdade, apanhou os Governadores de surpresa. Por isso na estada destes no Rio, Cid Sampaio queixou-se várias vezes, de não ter tido do conhecimento prévio da pauta dos assuntos que seriam tratados.

(2) Correio da Manhã, 12.02.1959.

ção Nordeste" constituia uma vitória da união das forças e das representações populares da região nordestina (1). Segundo ele, as reivindicações feitas pelas bancadas dos diferentes partidos da região criaram o clima favorável para que o Presidente lançasse a Operação Nordeste, modificando a sua política econômica concernente a essa área, acrescentando:

A verdade é que dentro da problemática nacionalista do desenvolvimento não se pode por de lado a importância dos aspectos regionais com seus acentuados desníveis a demonstrar eloquentemente que não constituímos até hoje um sistema econômico integrado. E infelizmente uma certa corrente de pensamento era mais inclinada a continuar a promover o desenvolvimento do Centro-Sul do país, considerando o Nordeste como uma região sem possibilidade de rentabilidade imediata e, portanto, à qual não se devia dar atendimento dentro de um critério de aplicação prioritário dos escassos recursos de um país descapitalizado e subdesenvolvido como o nosso. Sempre considereei esta tese bastante perigosa por acentuar o desnível social do nosso país (2).

Aurélio Viana, um dos líderes do Partido Socialista Brasileiro, no Congresso, disse que gostaria de ver concretizada a promessa do Presidente da República de dar ao Nordeste a mesma atenção que vinha dedicando a Brasília, acrescentando:

(1) Cf. Jornal do Commercio, de Recife, 24.02.1959. Nessa mesma entrevista, Josué de Castro faz algumas restrições às conclusões do relatório do GTDN, que veremos em outra parte deste trabalho.

(2) Jornal do Commercio, Recife, 24.02.1959.

Nunca é tarde para que seja visto e cuidado pelo Sr. Juscelino Kubitschek o imenso desnível existente entre o Nordeste e as demais regiões do país. Julgo acertada a política de amenização desse contraste em nosso país (1).

Não diferia muito a posição de Luis Carlos Prestes, Secretário Geral do Partido Comunista Brasileiro, que diz:

Nenhum brasileiro pode ser contra o Plano do Nordeste. (...) O Plano do Governo apresenta, porém, erros e deficiências, embora não lhe negue mos a nossa colaboração, apontando-as para que se possa corrigi-las (2).

Na opinião de Prestes, o Plano não se ocupava da questão agrária e deixava de focalizar problemas como a aç uagem, a irrigação e a divisão de terras. Criticava, além do mais, a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento industrial da região. Sobre este último ponto, dizia Prestes: "Não vejo porque razão precisa o Governo instalar fábricas da Willis e da Kraysler no Nordeste. Muito menos a a continuação da energia do São Francisco nas mãos da Bond and Share (3).

No clima em que a OPENO foi recebida, a posição con siderada conservadora no Centro-Sul, passou despercebida. Eugênio Gudin escreveu uma série de artigos sobre o Nordeste e a política que estava sendo proposta, onde ele critica afir

(1) Ibidem.

(2) Ibidem, 14.12.1959.

(3) Correio da Manhã, Rio de Janeiro, 1/3/1959.

mações então em voga como a de que "a açudagem é uma ilusão" e de que "para o Nordeste o caminho natural é a industrialização". Para ele isso constituía "a aplicação àquela área do país, da teoria que assimila industrialização a riqueza e agricultura a pobreza" (1). Esse autor acrescenta:

(...) a localização preferencial de indústria no Nordeste não é coisa que se justifique per se. À primeira vista, o Nordeste não parece oferecer condições propícias para o desenvolvimento. Não é abundante a energia elétrica; não é um modo geral, eficiente a rede de transportes; não há facilidade em encontrar pessoal habilitado nos mís-teres da mecânica e da indústria e o Nordeste não atrai mão-de-obra estrangeira (2).

Restavam as matérias-primas como meios de atração para os empreendimentos industriais. Mas Gudín não acreditava que elas pudessem servir de eixo para uma política básica de desenvolvimento. Quanto à irrigação — outro eixo da política do GTDN — Gudín a considerava inviável, de um lado porque a quantidade de terra irrigável era insuficiente (300.000 ha), de outro porque o tipo de solo do semi-árido acarretava a salinização das águas (3).

Vejamos, em seguida, os debates mais de fundo em tor-no das propostas do GTDN. Duas questões merecem uma atenção particular: o centro de expansão manufatureira no Nordeste e o deslocamento da fronteira agrícola.

(1) O Globo, Rio de Janeiro, 4/3/1959, p.2.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem, 27.02.1959.

a) A tese do centro manufatureiro autônomo

Falando por ocasião da instalação do CODENO, em Recife, Furtado destaca dois pontos. O primeiro é o papel do Estado no programa de desenvolvimento da região nordestina. Ele estima que os investimentos concorriam em 60% para a formação de capital no Nordeste (contra 35% na economia nacional), acrescentando:

Se essa volumosa massa de capitais em formação for submetida a um disciplinamento e ordenada em função do desenvolvimento regional, teremos em realidade dado o passo decisivo para a adoção de uma política de programação do desenvolvimento econômico do Nordeste (1).

O segundo ponto referia-se ao desenvolvimento autônomo do Nordeste, afirmando que um dos objetivos palmares a ser alcançado com a nova política, era "criar no Nordeste um só sistema econômico integrado: unificar a região em um só mercado de 20 milhões de habitantes" (2). [Grifos nossos]

A pretensão de criar na região um centro manufatureiro autônomo constituiu, desde o começo, uma das teses mais polêmicas do GTDN. A posição oposta foi definida por Ignácio

(1) Jornal do Commercio, Recife, 25.04.1959.

(2) Ibidem. Essa proposta parecia conflitar com outra posição assumida pelo próprio Furtado cerca de três anos mais tarde: "... o impulso industrial dos últimos três decênios não apenas trouxe para dentro do país o centro dinâmico do seu crescimento, mas também vinculou as distintas regiões a esse centro dinâmico. Ao superar a fase da economia colonial, o Brasil também evoluiu de uma constelação de ilhas econômicas ligadas diretamente aos mercados externos para um sistema progressivamente integrado". Cf. FURTADO, C. Subdesenvolvimento e Estado Democrático. 2.ed. Recife, CONDEPE, 1982, p.41. (Grifos nos sos.)

Rangel em trabalho apresentado no Seminário de Garanhuns (1). Ele vê a questão do Nordeste como um problema de integração dessa região à economia nacional, que, a seu ver, já vinha ocorrendo. O desigual desenvolvimento das regiões era uma decorrência lógica da formação de uma economia nacional. Não se tratava, pois, de desequilíbrios regionais, que, por as sim serem precisariam ser corrigidos.

Rangel afirma que em parte alguma do mundo o desenvolvimento é um processo homogêneo, dado que este muda continuamente as condições locacionais de atividades econômicas. Nas últimas décadas, a indústria havia se concentrado no Centro-Sul. Não sendo, efetivamente, um "locus" de industrialização, no período em causa, o Nordeste, entretanto, contribuía indiretamente para o esforço nacional, suportando "transfêrencias vultosas de mão-de-obra e capitais (2) para o Centro-Sul. Podia-se, assim, falar em suficiente mobilidade de fatores, o que fazia com que os empregos criados no Centro-Sul beneficiassem a mão-de-obra nordestina que para ali se deslocasse.

(1) A realização do Seminário de Garanhuns coincidiu com a instalação do CODENO, em Recife. Promovido pela Confederação Nacional da Indústria, esse evento contou com a participação de técnicos e estudiosos das questões do Nordeste, sendo a sessão de abertura presidida pelo próprio Presidente Kubitschek. O Seminário teve um papel significativo na definição do perfil inicial da política de desenvolvimento da região, ratificando em muitos pontos a linha do GTDN.

(2) RANGEL, I. Financiamento dos empreendimentos regionais. In: Anais do Seminário para o desenvolvimento do Nordeste, vol. II. Desenvolvimento e Conjuntura, Edição Especial. Confederação Nacional da Indústria. Rio de Janeiro, 1959, p.419.

Para Rangel, o mercado brasileiro já se caracterizava pela unidade, o que significava dizer que o Nordeste era parte integrante da economia nacional. Considerava que a permanência de fenômenos que só poderiam ser explicados pela relativa imobilidade ou aprimoramento de fatores no interior da região havia levado muitos autores a estudar o Nordeste como uma região autônoma. Todavia, essa visão deveria dar lugar à perspectiva da unidade, cientificamente correta e progressista.

Examinando mais de perto a questão, o autor aponta como causa fundamental do atraso relativo do Nordeste a marginalidade de suas empresas. Estas, para sobreviverem, desenvolveram mecanismos de defesa, como, por exemplo, a permanência do caráter familiar do empreendimento, levando, entre outras coisas, à integração vertical dos processos produtivos, com que superavam, em parte, a ausência de economias externas. A análise de Rangel não nega a necessidade de uma política do Governo Federal para promover a expansão econômica do Nordeste. Mais ainda: ele afirma, algum tempo antes do Seminário de Garanhuns, que a linha principal do desenvolvimento do Nordeste, em período imediato, tinha que se fazer, como recomendava Celso Furtado, "pelo eixo da industrialização" (1). Não se devia esquecer, entretanto, que a industrialização do Norte e do Nordeste era apenas um detalhe do programa global de industrialização do país. Daí decorria sua idéia de que em lugar do câmbio de custo para as empres

(1) Jornal do Comercio, Recife, 21.02.59.

sas nordestinas devia-se conceder-lhes subsídio para a compra de bens de produção do Centro-Sul (1).

A posição de Rangel reflete a sua defesa da industrialização em curso no país. Apesar de já haver ingressado na etapa de produção de bens de produção, essa industrialização não havia adquirido maturidade suficiente para o desenvolvimento em extensão, sendo-lhe imprescindível o seu mercado interno. Desse modo, o regionalismo, tal como se manifestava no final dos anos cinquenta, parecia ser uma ameaça ao prosseguimento do processo de industrialização no ritmo em que vinha se dando. É por isso que afirma, enfaticamente, no debate de Garanhuns:

Não temos o direito de falar em espoliação: é uma injustiça, é uma sabotagem, porque isso vai minar a unidade nacional, e nenhuma região carece de maior grau de unidade do que o Nordeste, porque aqui o desenvolvimento, a operação do sistema, tem que ser subsidiado. Aqui o crescimento não tem sido fator reflexo pela ação do poder central. Nós precisamos do poder central forte, e mais do que o Sul, precisamos que a nação seja unida (2).

O trabalho de Rangel, é do ponto de vista teórico, a primeira crítica ao enfoque dos "desequilíbrios regionais" do GTDN. Ele teve o mérito de visualizar um ângulo novo em

(1) O autor desaconselhava a concessão de câmbio de custo aos industriais nordestinos, para a importação de bens de capital de outros países. Esses poderiam ser fornecidos pela indústria do Centro-Sul, desde que se pudesse conter o habitual "preciosismo tecnológico". Como veremos esse incentivo ao Nordeste é eliminado com a reforma cambial do Governo Jânio Quadros.

(2) RANGEL, I. Financiamento... op. cit. p.447.

tre os que até então estudaram a questão nordestina: ou seja, o da divisão interregional do trabalho. Antecipou, assim, as discussões que iriam ocorrer na segunda metade dos anos 60 e início da década seguinte.

Destacando que Ignácio Rangel distinguira claramente as duas ordens de fenômenos, Francisco de Oliveira afirma, entretanto, que a estratégia do GTDN, apesar de baseada em interpretação equivocada, "acertou no atacado". Esse acerto residia em ter "preconizado o crescimento industrial como eixo principal das disparidades" (1).

Os conservadores também pareciam contrários ao centro autônomo de expansão manufatureira. Gudín expressa claramente esse ponto de vista:

A proposição, agora citada como novidade, de que a estrutura da economia brasileira se assemelha a um arquipélago é um velho lugar comum que não precisava ser repetido. Mas não há nada pior para agravar essa condição de arquipélago do que propor e promover a criação de regiões auto-suficientes. Nada poderia ser mais danoso para a coesão econômica do país. Se o Norte passa a não comprar dos industriais de São Paulo e se o Sul deixa de consumir o açúcar e os produtos do Nordeste, nada de bom daí advirá para a unidade nacional (2).

Concluindo essa parte, é interessante observar como dois economistas de posições políticas notoriamente opostas assumem pontos-de vista convergentes sobre a mesma questão...

(1) OLIVEIRA, F. de. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1977, p.41.

(2) O Globo. Rio de Janeiro, 4.3.1959.

b) Deslocamento na fronteira agrícola

A solução apresentada pelo GTDN para diminuir a presão demográfica na região semi-árida, deslocando a fronteira agrícola não era original; havia sido sugerida antes por Guimarães Duque em suas obras. No próprio Governo, o Ministério da Viação antecipara-se ao GTDN, realizando, em 1958, vários estudos visando a elaboração de um plano de combate às secas. Em uma sessão de Congresso Nacional em que presta contas da atividade de sua Pasta no combate à seca daquele ano, o Ministro Lúcio Meira defende a necessidade de reduzir a pressão demográfica do Nordeste e aumentar a produção de alimentos para o Polígono das Secas através do aproveitamento dos vales úmidos e da colonização das áreas vizinhas à região. Sobre este segundo ponto, diz o Ministro:

(...) faz-se mister, parece-me, colonizar, de preferência com nordestinos, as zonas úmidas que envolvem o Polígono das Secas e as que dispõem de rios perenes. Estão nestas condições, especialmente o Maranhão e oeste e o sul do Piauí e a Zona do São Francisco. Com excessão desta última, são glebas vastas, férteis, suficientemente chuvosas, que continuam a região de chuvas insuficientes. (...) O povoamento e a colonização dessas glebas com nordestinos provenientes da região semi-árida tornaram-se possíveis e recomendáveis. (...) A proximidade das duas regiões — a semi-árida e a úmida facilita e barateia a providência apontada (1).

Ao contrário do estudo do Ministério da Viação, o GTDN apresenta essa proposta em um contexto global e de for

(1) MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS. A luta contra as secas no Nordeste; Um plano em marcha, nº 19, Rio de Janeiro, Serviço de documentação, 1958, p.27.

ma mais acabada, além de que, com a OPENO, o Estado manifestava a intenção de implementá-la. Compreende-se, desse modo, a grande reação de setores conservadores da região, do mesmo modo que a reiteração dessa estratégia por Celso Furtado em várias oportunidades. Declarava, este, um pouco antes do lançamento da "Operação Nordeste":

A solução do problema para a zona seca reside numa reorganização econômica da região que reduza o número de habitantes da zona e eleve sua produtividade. Precisamos tornar a atividade agropecuária da região mais resistente à seca, reformular a política de águas e solos e orientar para novas zonas de colonização os excedentes demográficos da região. Algumas centenas de milhares de pessoas terão que ser retiradas da zona seca rumo aos vales úmidos do próprio Nordeste, ao interior maranhense e ao Sul do País (1).

O grande impacto da proposta, principalmente entre os setores conservadores, indicava que seria esta a primeira grande batalha que os idealizadores da nova política regional nordestina teriam que enfrentar. A meta apresentada por Furtado, no Seminário de Garanhuns, era de deslocar 20.000 famílias (100.000 pessoas por ano) para o Maranhão e Goiás.

A extensão da fronteira agrícola foi encarada por alguns, como uma proposta de reforma agrária e, nesse sentido, fez-se o confronto com o trabalho do sociólogo José Artur Rios sobre a questão, igualmente apresentado em Gara

(1) Correio da Manhã, 13.01.1959.

nhuns (1). Colocadas as coisas nesses termos, cabe observar como certos setores fixam suas posições.

A igreja, que passara a defender a reforma agrária, aprova o trabalho de José Artur Rios e critica a proposta de Furtado. Assim, Dom Eugênio Salles, bispo de Natal, afirma concordar quanto à questão do excesso demográfico do Nordeste e que a localização do homem também era correta, desde que feita respeitando a liberdade individual. Declara, entretanto, que a solução apresentada pela Operação Nordeste atacava o efeito e não a causa, que estava, em parte na estrutura agrária. Acrescenta, por fim, que, naquele momento, a opinião pública era favorável à reforma agrária (2).

Celso Furtado não via contradição fundamental entre sua posição e a de José Artur Rios, dado que desenvolvimento econômico significa modificação de estrutura. Mas a reestruturação da agricultura estava atrelada ao desenvolvimento da indústria:

(1) A reforma agrária proposta por Artur Rios pressupunha a desapropriação de áreas férteis e implementação, nessas áreas, de colônias de lavradores que se dedicariam à produção de alimentos. As áreas a serem desapropriadas deveriam abranger: a) as terras da zona da mata, onde existiam melhores condições de umidade e fertilidade da região e onde a pressão demográfica e a concentração da propriedade era máxima e a monocultura fazia sentir seus efeitos sobre a terra e o homem; b) terras ao redor dos açudes, em torno dos centros urbanos, e nas zonas em que se pretendia introduzir indústrias; c) terras das vazantes e pé de serra, onde há condições para o desenvolvimento da lavoura de subsistência.

(2) Jornal do Commercio, Recife, 29.04.1959.

Meu ponto de vista é que se dermos apoio firme à industrialização do Nordeste, talvez, mais cedo do que pensamos, tenhamos, na região, condições políticas para modificar esses aspectos mais difíceis, mais cristalizados dessa estrutura econômica, que estão na agricultura (1).

Além disso, afirma que colonização e modificação da estrutura agrária "são medidas independentes, que não se excluem" (2).

A imprensa pernambucana, ocupando-se do assunto dias seguidos, reflete bem a posição de setores oligárquicos. Insiste-se no paralelo entre os dois trabalhos, mas, sintomaticamente, passa-se por cima do de José Artur Rios, que se considera "confinado às velhas linhas do problema". O ataque concentra-se na solução defendida pelo GTDN, que o Jornal do Comércio, em dois longos editoriais, em dias diferentes, classifica como "economista" e "reformista". Comenta, ironicamente, que, se nisso se resumia o planejamento do CODENO, ele estaria fadado ao insucesso, porque apenas se estaria transferindo a crise de uma para outras áreas. Tratava-se da oficialização do êxodo, contra o que o jornal se insurge, lembrando que "tudo o que se tem defendido, em todos os tempos, relativamente ao Nordeste, é a fixação do homem à terra, para acrescentar que o "prêmio do nordestino deve ser a sua Região" (3).

Acrescenta o jornal:

(1) CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Seminário de desenvolvimento do Nordeste. Garanhuns, 1959.

(2) Cf. Jornal do Commercio, Recife, 29.4.1959.

(3) Jornal do Commercio, Recife, 28.4.1959.

A sedução de outras Regiões não tem passado de miragem. O êxodo é sempre tragédia do desajustamento, o prolongamento do castigo climático. É certo que não se trata de castigar a população nordestina no plano do sr. Celso Furtado. Mas, seria arrancá-la, em considerável proporção, ao ambiente natural em que melhor se empenha, com todas as suas forças, no sentido de realizar o nosso destino. O mais acertado é dar ao nordestino meios de viver onde sempre viveu, onde tem os seus interesses próprios e peculiares, e onde a terra o chama como elemento insubstituível de valorização das nossas riquezas (1).

E pergunta o jornal se a extensão da fronteira agrícola do Nordeste não redundaria em uma segunda "batalha da borracha" (2).

Mas a questão não é simples, pois não eram apenas os representantes da oligarquia que combatiam a idéia do deslocamento da mão-de-obra para outras áreas. Entre os intelectuais progressistas, as posições pareciam divididas. Assim, Josué de Castro, que como vimos, apóia a Operação Nordeste, faz restrições ao conceito de excedente de mão-de-obra aplicado ao Nordeste. Diz ele:

Não há gente demais no Nordeste; o que há é o trabalho de menos para que essa gente produza e possa viver na terra onde nasceu. Daí a nossa reserva de que o plano dê maior ênfase ao deslocamento dos supostos excedentes de população do que à sua fixação nas regiões da mata e na região semi-árida (3).

(1) Ibidem.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

A proposta do GTDN — como vimos — tem um importante defensor em Guimarães Duque, para quem a localização de nordestinos em centros de colonização do Oeste e do Norte permitiria ao Nordeste auferir benefícios até então inexistentes com a migração desordenada. Por outro lado, considerava o aproveitamento dos vales úmidos uma "providência indispensável" (1).

2.2.7 A fase do CODENO

Instalado oficialmente em Recife em abril de 1959, o CODENO não foi absolutamente um órgão inativo (2); ao contrário, de sua prática resultaria a preparação de condições para o funcionamento da SUDENE. Com o conselho, pode-se dizer que já começa a política de desenvolvimento regional. Aliás, a estruturação deste segue de perto a que viria a ter a SUDENE. Era responsável pela política de desenvolvimento da região, devendo para isso, elaborar um Plano Diretor. Compunha-se de dois órgãos: uma Secretaria Executiva, responsável pelos trabalhos técnicos e pela parte administrativa; e um Conselho Deliberativo, constituído de 19 membros: 9 governadores (ou seus representantes) e 10 representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Fazenda, Agricultura, Educação e Cultura, Saúde, Viação e Obras Públicas, Banco Nacional de Desenvolvimento, Banco do Nordeste do Brasil, Secretaria Geral da Conferência Nacional dos Bispos, DNOCS e CVSF.

(1) Ibidem, 06.05.1959.

(2) O CODENO foi criado pelo Dec. nº 45.445, de 20/02/59.

Era, na visão de Celso Furtado um projeto piloto para a criação da agência de desenvolvimento. Nesse sentido, fica difícil delimitar a fronteira entre os dois órgãos, distinguir um e outro momento. Os trabalhos se desenvolviam no CODENO com a certeza de que os dispositivos legais de maior força para a intervenção governamental planejada, na região, seriam criados em breve, com a instituição da SUDENE, sob a forma de autarquia federal. Por isso, as questões levantadas pelo GTDN prosseguiram em debate, buscando-se propostas de soluções concretas, nos casos que apresentamos anteriormente. Inúmeras outras questões foram atacadas, e, o que é interessante, com enorme sentido de urgência. Além das questões já citadas, incluíram-se: a irrigação, a siderurgia, os planos rodoviário e de eletrificação, estudos para o reequipamento da indústria têxtil. Ao todo, foram criados 16 grupos de trabalho sobre assuntos os mais diversos. Duas questões, entretanto, destacavam-se na fase do CODENO: o problema da irrigação; e o papel da nova agência como órgão coordenador dos investimentos federais no Nordeste.

2.2.7.1 O problema da irrigação

Enfrentar o problema da irrigação constituiu, provavelmente, a mais importante tentativa de realização do CODENO. Em maio de 1959, ao instalar oficialmente esse órgão, em Recife, Juscelino Kubitschek fez um balanço dos dois meses de suas atividades, referindo-se aos estudos em curso visando à irrigação planejada. Adiantava que o grande vulto dos investimentos públicos que seriam necessários ao empreendimento

justificava-se menos do ponto-de-vista econômico do que so
cial. Desse modo, era imperioso que "as terras irrigadas com
o dinheiro do povo se destinassem exclusivamente à produção
de alimentos" (1).

No início de agosto de 1959, a secretaria do CODENO
submeteu ao Conselho Deliberativo, reunido em Teresina, o pro
jeto de lei de irrigação, obtendo, desse, aprovação unânime.
Em 25 desse mês, o Executivo apresentou o projeto ao Congress
o Nacional (2).

A área irrigável era estimada em 250 mil hectares,
dos quais 45 mil deveriam ser irrigados nos cinco primeiros
anos. A intenção era de implantar no semi-árido uma "grande
agricultura de irrigação", segundo planos que seriam elaborad
os pela SUDENE. Ou seja, pretendia-se provocar o surgiment
o de um novo tipo de agricultura com base em empresários
agrícolas que pudessem contar com assistência técnica e siste
ma de crédito adequados (3).

Para a execução dos planos de irrigação, que seriam
elaborados pela SUDENE, previa-se a possibilidade de "desapro
priação por utilidade ou necessidade pública, assim como
por interesse social (4). Esse dispositivo, embora previsto
na Constituição de 1946, representaria o ponto nevrálgico,
como veremos em seguida.

(1) Cf. discurso pronunciado por Kubitschek, instalando o
CODENO em Recife.

(2) Na mensagem do Executivo, mencionam-se os técnicos que
elaboraram o projeto de lei: J. Guimarães Duque, Estevan
Strauss e Vinícius Berredo.

(3) Cf. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Projeto de
lei de irrigação. Recife, 1959 (mimeo).

(4) Ibidem.

Os lotes agrícolas seriam arrendados a agricultores que exercessem diretamente a agricultura como atividade exclusiva por um prazo de três anos, findo o qual poderia o arrendatário optar pela sua compra. O tamanho máximo dos lotes irrigáveis seria de 15 hectares, nas bacias dos açudes, e de 50 hectares nas bacias dos rios perenes.

O projeto de lei descia a detalhes que não caberia aludir aqui. Importa destacar o principal obstáculo que enfrentaria, ou seja, a desapropriação por interesse social, a qual, é claro, iria tocar nos interesses seculares das oligarquias agrárias. A imprensa do Sul do país anteciparia a questão:

A batalha da irrigação não foi levianamente escolhida. Inicia-se a luta de redenção do Nordeste pelo único dos três pontos fundamentais que não tem amparo efetivo na legislação do país. É o teste para medir a validade das promessas governamentais na luta contra a seca e o progressivo abastardamento dos níveis de vida regionais (1).

O projeto de lei de irrigação foi a primeira grande batalha dos defensores da nova política de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a sua primeira derrota.

Em oposição à proposta reformista, os representantes das oligarquias rurais no Congresso representaram e aprovaram antigo projeto de lei de 1949, estabelecendo normas para a colonização de terras no Polígono das Secas, projeto que, no dizer de Hirschman (2) era bem menos "severo do que o do

(1) Correio da Manhã, 09.07.1959.

(2) HIRSCHMAN, A.O. Política... op. cit. p.101.

CODENO. Atendendo à pressão dos defensores da política de desenvolvimento, Juscelino Kubitschek vetou o projeto aprovado pelo Congresso (Projeto de Lei nº 35, de 1949). Em sua exposição de motivos, o chefe de Governo assinalava que a

(...) criação de um Serviço, no momento, com a atribuição de promover a colonização no Nordeste, seria tumultuar o planejamento já realizado e a execução que se está efetivando, além de que tal Serviço, por suas características de subordinação a um Departamento, não poderia atuar com a autonomia e elasticidade, fatores indispensáveis à realização dos objetivos visados pelo próprio projeto (1).

Acrescenta que:

(...) a proposição foi apresentada em 1949, quando nada havia sobre a matéria no que tange ao esquema do planejamento de realizações governamentais. Agora, entretanto, quando assunto mereceu estudos cuidadosos por parte da Administração, disso resultando um programa de atividades e um plano de ação, consubstanciados nos projetos em referência que se encontram em tramitação no Congresso, não se afigura aconselhável que se procurem soluções parceladas para o problema (2).

O projeto de lei de irrigação seria, entretanto, arquivado no Congresso Nacional. Estranhamente, a possibilidade de nova discussão, no Congresso, desse projeto não voltou à ordem do dia. Provavelmente, o debate nacional, cada vez mais intenso, sobre a reforma agrária, colocou a necessidade de lei sobre irrigação em segundo plano.

(1) Correio da Manhã, 16.10.1959.

(2) Ibidem.

2.2.7.2 A coordenação dos órgãos federais no Nordeste

Para a equipe do GTDN, era clara a idéia de que não seria possível implantar uma nova política para o desenvolvimento da região sem que fossem modificadas as formas de gestão do Estado até então praticadas. A entidade que viesse a se responsabilizar pela política de desenvolvimento regional deveria dispor de amplos poderes que lhe permitisse uma ação eficaz junto aos órgãos federais mais representativos na região. Para isso, uma das providências consistia em ligar o novo órgão diretamente à Presidência da República, permitindo-lhe maior poder de intervenção. Assim, o CODENO, como mais tarde a SUDENE, ficaria subordinado diretamente à Presidência.

Colocar a nova agência nos cumes da administração federal, era, na visão dos técnicos do GTDN, uma forma que levaria à coordenação e ao controle dos órgãos federais atuando no Nordeste. Seria também uma condição para que o novo órgão pudesse articular-se com os Governos dos Estados, em nome da União.

Peça chave do esquema era a instituição do Conselho Deliberativo, composto de representantes dos Governadores do Nordeste, dos Ministérios e de importantes órgãos federais que atuavam na região (DNER, DNCOS, CHESF, CVSF, BNDE e BNB), conforme vimos antes.

O propósito era de congregar em um só órgão o poder de decisão das esferas federal e estadual, conforme observa o Presidente Kubitscheck, em discurso instituindo o CODENO:

Este conselho que tenho a satisfação de instalar constitui, sem dúvida, uma experiência nova no Brasil: transcendendo as considerações político-partidárias, articula vigorosamente a ação federal e estadual, em vasta área do país, a serviço de um plano amplo elaborado com rigor técnico, um programa nacional de obras e investimentos (...) (1).

O mesmo ponto é também assinalado pelo Governador de Pernambuco, ao dizer que o órgão que estava sendo instalado "pela primeira vez na história funciona sob a jurisdição simultânea do Governo Federal e de poderes executivos estaduais" (2).

Embora sem muita força, alguns setores procuraram apontar a inconstitucionalidade do Conselho Deliberativo. A idéia, contudo, vingou primeiramente, porque reforçava, ainda que tenuemente, o fraco poder dos governos estaduais, na medida em que estes passavam a contar com um forum privilegiado para suas demandas, em escala regional. Segundo, porque interessava ao Governo Federal, na medida em que os objetivos maiores da política regional poderiam se tornar viáveis, uma vez aprovados pelos Governadores conjuntamente.

Assim, a dificuldade do novo esquema dizia respeito à coordenação dos órgãos federais. A idéia de que os investimentos federais no Nordeste deveriam ser coordenados por um órgão único — considerada então como imprescindível para a ação planejada — encontrou sérias resistências notadamente do DNOCS e, evidentemente, de frações das classes dominan

(1) Jornal do Commercio, Recife, 26.04.1959.

(2) Ibidem.

tes regionais. A busca de sua viabilização implicou uma luta que consumiu grandes energias dos defensores da OPENO, e se deu, inicialmente, em torno da tentativa, no Congresso Nacional, de excluir o DNOCS do controle da SUDENE. O projeto de lei de criação da nova agência estabelecia:

Os programas anuais de trabalho das entidades e órgãos federais, que se destinem ao desenvolvimento específico da região, serão elaborados com a colaboração e aprovação da SUDENE, dentro das diretrizes do plano diretor (1).

Uma emenda, de nº 27, do Senador Argemiro Figueiredo (PTB da Paraíba) procurava manter as atribuições do DNOCS, excluindo-o portanto, do esquema de planejamento e coordenação proposto para o Nordeste pelo GTDN. Segundo essa emenda, a execução do plano de defesa contra os efeitos da seca permaneceria com o DNOCS, que continuaria a dispor de 2% da receita tributária para aplicar em suas atividades.

Argumentava o senador que as obras contra as secas eram independentes da industrialização — principal preocupação da OPENO — razão porque deveriam continuar sob a responsabilidade do DNOCS. Os defensores dessa idéia temiam, por outro lado, que a agência regional do desenvolvimento viesse a dispor de tais poderes que a transformassem em um super ministério. O debate intensificou-se a partir de outubro de 1959; acompanhem-lo de perto.

Furtado considerava que a emenda Argemiro Figueiredo destruiria o espírito do projeto que criava a SUDENE, cu

(1) Jornal do Commercio, Recife, 17.9.1959.

ja missão fundamental seria, justamente, a de coordenar a política de desenvolvimento do Nordeste, exercendo controle sobre todos os órgãos que participavam dessa política. Para ele, a proposta era divisionista porque significaria

(...) diversificar a ação do Governo Federal, se parando a luta contra a seca das planificações gerais do desenvolvimento da região. São coisas absolutamente inseparáveis, que não se podem desligar na formulação objetiva do problema (1).

Na visão de Furtado, o DNOCS era um órgão executor de obras, com a finalidade de realizar todas as obras destinadas a prevenir e atenuar os efeitos das secas. A aceitação de que as obras contra as secas deviam fazer parte do plano de desenvolvimento econômico da região levava a admitir que o DNOCS fosse integrado na SUDENE, conservando o seu caráter de órgão executor de obras. Acrescenta Furtado:

Quem decidirá se é mais importante continuar a multiplicar barragens ou intensificar o aproveitamento da água para irrigação não será o engenheiro de obras que dirige o DNOCS e sim os especialistas em desenvolvimento que elaboram o Plano Diretor, no qual se enquadrarão a ação de todos os órgãos executores de obras (2).

A integração não significaria a perda de autonomia dos órgãos submetidos à coordenação única. Isso porque à SUDENE caberia estabelecer as diretrizes do planejamento e

(1) Ibidem, 09.10.1959.

(2) Ibidem.

aprovar os programas específicos das principais agências go
vernamentais na área. Mas os representantes destas, ao par
ticiparem do Conselho Deliberativo da SUDENE, fariam com que
cada uma delas se tornasse cô-responsável pelo cumprimento
dos programas. Acrescenta Furtado:

Para que o planejamento seja efetivo e comprome
ta a responsabilidade de todos os membros do
Conselho Deliberativo, é necessário que o exame
dos programas seja acompanhado pela própria
SUDENE. Não se trata de uma fiscalização estilo
Tribunal de Contas. Trata-se de acompanhar a exe
cução das obras na forma em que faz o BNDE, isto
é, para assegurar-se que elas efetivamente estão
sendo feitas conforme o programa (1).

A emenda Figueiredo teve importante defensor no de
putado Gileno de Carli, que liderou um movimento no Congres
so em seu apoio, explicando assim a sua posição:

Sou favorável à emenda porque ela não traz, em
absoluto, nenhum prejuízo para a recuperação eco
nômica do Nordeste. Pelo contrário. Na emenda,
existe a proibição de o Poder Executivo colocar
verbas do DNOCS no Plano de Economia. Entendo a
SUDENE como órgão supervisor do planejamento dos
problemas nordestinos e fiscalizador da aplicação
de verbas. Mas nunca como um órgão que absorva
ou substitua o DNOCS. A SUDENE é um órgão híbr
do, de elementos do poder central com os govern
adores nordestinos, que, por ato de presença, te
rão o poder de empolgar, politicamente as solu
ções regionais (2).

Entre os parlamentares contrários à emenda, o depu
tado Andrade Lima Filho argumentava na linha da OPENO:

(1) Ibidem.

(2) Ibidem, 13.10.1959.

Votarei decididamente contra a emenda do Senado que tira o DNOCS do controle da SUDENE. A Operação Nordeste implica uma ação conjunta e um planejamento geral das medidas a serem adotadas, visando ao desenvolvimento regional (1).

A posição das Forças Armadas era também contrária à emenda, como se pode observar pelas declarações do coronel Albuquerque Lima, comandante do 1º Grupamento de Engenharia, no Nordeste, e representante das Forças Armadas no CODENO:

Encaro essa tentativa de modo muito pessimista, por que em primeiro lugar o DNOCS é um órgão de execução de serviços e não pode, portanto, traçar normas para o desenvolvimento do Nordeste, desenvolvimento esse que abrange os mais diversos problemas de interesse de vários órgãos federais, que só podem ser coordenados por uma entidade superior. Essa nova entidade, então, é capaz de fazer o estudo, em conjunto, de problemas nordestinos, traçar as diretrizes e elaborar os planos de trabalho para serem executados pelos órgãos federais e estaduais que operam na região. Essa questão foi debatida e, unanimemente, o CODENO julgou que o DNOCS não poderia ser excluído da SUDENE, senão seria o desvirtuamento de tudo aquilo que se tem procurado fazer no Nordeste, desde a criação do CODENO (2).

Em outra parte da entrevista, afirma:

Em síntese, o que se pretende fazer equivale a dar o mais profundo golpe na organização da SUDENE, entidade que constitui a última esperança dos nordestinos que desejam uma nova solução para todos os seus aflitivos problemas (3).

(1) Ibidem.

(2) Ibidem, 20.09.1959.

(3) Ibidem.

São desse período as célebres reportagens do jornalista Antônio Callado para o "Correio da Manhã" sobre a "indústria da seca" e o movimento das Ligas Camponesas, que tiveram papel decisivo no sentido de constituir no Centro-Sul do país uma opinião pública favorável à aprovação do projeto da SUDENE. Não apenas esse órgão da grande imprensa do Sul do país — desde o começo bastante simpático ao projeto do GTDN — combatia a emenda Argemiro Figueiredo. O jornal conservador, "O Globo", procurava não ficar atrás em seu apoio ao projeto de criação da SUDENE; em um de seus editoriais, dizia:

O esforço de flagrante sentido político-partidário para evitar a integração do DNOCS na SUDENE não interessa unicamente ao Nordeste. Todo o Brasil, na medida em que deseja ver solucionado o problema do subdesenvolvimento nordestino, deve encarar de frente a situação. Manter o DNOCS fora do órgão que se vai criar para empreender o esforço total de recuperação regional é golpear de morte a iniciativa. Sem os recursos até aqui aplicados às obras contra as secas, a SUDENE ficaria perigosamente desfalcada. Além disso, a atuação independente dos dois organismos conduziria a choques inevitáveis, com um resultado: os dinheiros públicos seriam malbaratados, sem atingir as finalidades previstas na sua aplicação.

O que movimenta a resistência à incorporação do DNOCS é, evidentemente, o desejo de manter o serviço de clientela eleitoral. O DNOCS é, hoje, no Nordeste o grande eleitor. Numerosos eleitos são filhos das suas verbas e vários Partidos mantêm a força regional em função das obras contra as secas (1).

Ficava assim, evidente a existência de um inimigo comum: a grande propriedade agrária do semi-árido, entriche-

(1) O Globo, Rio de Janeiro, 20.10.1959.

rada no DNOCS. Frente às alianças que se estabeleciam em torno da instituição do planejamento regional que estava nascendo e ao alvo para o qual apontavam no setor agrário seria possível pensar que a oligarquia agrária era uma força enfraquecida, o "elo fraco" na ótica da estratégia que se estava construindo. Os acontecimentos posteriores mostraram o erro dessa análise: as raízes do latifúndio eram, ainda, bastante fortes e estavam longe de ser abaladas.

A crise terminou com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei criando a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (1). A pressão dos diferentes setores sociais, na forma em que se deu, impediu que a lei fosse aprovada com modificações substanciais. Aparentemente, a correlação de forças não era favorável aos setores oligárquicos: com respeito à relação SUDENE-DNOCS, elas pareciam haver perdido a luta. Ocorre que esta, a partir da criação da SUDENE, deveria se dar menos no plano formal que na prática propriamente dita. Nesse nível é que caberia indagar se o planejamento regional unificado seria viável, isto é, se o DNOCS e os demais órgãos federais especializados acatariam a coordenação e o controle da SUDENE.

2.2.7.3 Outras realizações do CODENO

O Conselho enfrentou outras questões, além daquelas que abordamos. Ele buscou ordenar os investimentos públicos,

(1) Lei nº 3.692, de 15/12/1959.

notadamente nos setores de transporte, energia elétrica e irrigação, procurando expandir a infra-estrutura básica para os setores produtivos. Iniciou estudos sobre incentivos fiscais e financeiros para o setor privado e realizou esforços para formar uma equipe especializada para as futuras tarefas do novo órgão. Além disso, iniciou estudos visando ao reaparelhamento e à modernização da indústria têxtil e levantamentos da indústria metalúrgica, visando a implantação da siderurgia na região.

Foram criados 16 grupos de trabalho para as seguintes áreas: abastecimento, transporte, recursos minerais, irrigação, metalurgia, indústria têxtil, agropecuária da zona semi-árida, agropecuária da zona úmida, estudos tecnológicos, saúde, eletrificação, economia açucareira, educação, colonização e povoamento e outras indústrias. Isso denota a preocupação globalizante do projeto do CODENO, que estava colocada desde o início, como explicara o Coordenador do GTDN, Aluísio Campos, pouco tempo antes do lançamento da OPENO:

(...) o desenvolvimento do Nordeste (...) reclama ação multiforme e simultânea em muitas frentes e começa pelas mais vitais do seu processo de crescimento econômico (1).

Essas perspectivas vão se explicitar no Primeiro Plano Diretor, onde a encontramos em diversas passagens, como a seguinte:

(1) Jornal do Comércio, Recife, 12.02.1959.

A Lei 3.692 atribui à SUDENE a responsabilidade de propor as diretrizes de uma política de desenvolvimento regional às quais deverão subordinar-se todos os investimentos federais no Nordeste. Além de definir essas diretrizes, cabe à SUDENE atuar como órgão centralizador do planejamento dos investimentos federais na região (1).

(1) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Primeiro Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste. Recife, 1960, p.16.

CAPÍTULO III

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: 1959-1964

Vimos, em outra parte deste trabalho, os principais condicionantes econômicos do desenvolvimento do Nordeste durante o período que está sendo estudado. Antes de tratarmos da prática de planejamento, a partir da criação da SUDENE até 1964, é necessário trazer ao primeiro plano a conjuntura política na qual aquela prática tem lugar. Nesse sentido destacaremos: o movimento no campo; o avanço da Frente do Recife; e a Aliança para o Progresso. São questões que, no Nordeste, guardam estreita relação com a intervenção do Estado, particularmente com a prática de planejamento regional.

3.1 A Conjuntura Política

3.1.1 O movimento no campo

No início dos anos 60, começam a distinguir-se duas tendências no movimento camponês: uma no sentido da radicalização, cuja palavra de ordem era a "reforma agrária radical"; outra, que se orienta no sentido da sindicalização rural e das reivindicações trabalhistas. Elas tinham por base concepções teóricas distintas. A primeira vê no campesinato a

principal força revolucionária do movimento social no campo. É a tese agrarista, que irá caracterizar a partir daí a posição das Ligas Camponesas (1). Ela se opõe à segunda, que subordinava a questão agrária à questão nacional-democrática.

Essa segunda tendência, que se expressa na posição do Partido Comunista Brasileiro, apoiava-se na Resolução Política do V Congresso do Partido, realizado em 1954-1955. Nesse Congresso, o PCB passou a considerar que o aspecto principal da luta era o caráter nacional-democrático em oposição ao imperialismo. A questão central passava a ser, portanto, "a emancipação nacional", no âmbito de uma revolução democrática burguesa.

Para o PCB, a questão agrária estava condicionada ao objeto principal da revolução brasileira, que, naquela etapa, deveria ser eminentemente nacionalista. Como assinala Azevedo:

Essa posição levaria o PCB a se definir por uma reforma agrária baseada na desapropriação, tomando por base o valor fiscal da terra, e por meio

(1) A tese agrarista das Ligas está expressa de modo lapidar nestas palavras de Julião, dirigidas aos camponeses: "Enquanto houver camponeses sem terra, a Liga continuará a existir porque a terra é o pão e a paz. Para ter o pão é necessário ter a terra e para ter a terra é necessário a reforma agrária radical; eu disse radical; não aquela de Jango, nem aquela de Juscelino ou Lacerda. A reforma agrária radical é a única que serve ao camponês; ela não se fará legalmente, mas pela força; só a reforma agrária radical puxa outras atrás dela, como uma locomotiva sem vagões". Carta aos camponeses sob o título 'Bença mãe', apud JULIÃO, F. Cambão... op. cit. p.159 (grifos nossos).

das que iam desde a ampliação do crédito rural e assistência técnica aos pequenos proprietários, até o aumento da carga tributária das grandes propriedades (1).

Como tática, o PCB defendia que era necessário lutar por medidas parciais, como a desapropriação de grandes propriedades incultas ou pouco cultivadas, com base no preço da terra segundo o registro fiscal. As Ligas se opõem a essa posição, por considerarem-na parcial e tecnicista. E no Congresso de Belo Horizonte de 1961 (I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas) conseguem tornar vitoriosa sua tese de "reforma agrária radical". Era uma guinada na atuação das Ligas: da luta "com o código civil na mão", das primeiras fases do movimento, passa-se à palavra de ordem "reforma agrária na lei ou na marra", que empolga grande parte do campesinato e dos intelectuais. Ao mesmo tempo, as Ligas, sob a liderança de Julião, aproximam-se cada vez mais de Cuba, enquanto alguns grupos a ele pertencentes, chegarão a iniciar treinamento de guerrilhas no Centro-Oeste do país.

Os comunistas, como já o fazia a Igreja, concentram a sua atuação na luta pela sindicalização dos trabalhadores do campo e por suas reivindicações trabalhistas.

Para muitos, a partir do Congresso de Belo Horizonte, verifica-se uma cisão entre as duas tendências. Em que medida, porém, essa ruptura ocorreu de fato? Azevedo responde afirmativamente, mas adverte:

(1) AZEVEDO, F.A. As Ligas... p.88.

Tal ruptura (...) não impediu que, diante de de terminadas conjunturas locais as Ligas e o PCB realizassem alianças temporâneas, seja em torno de eleições sindicais ou de campanhas salariais ou movimentos grevistas (1).

Em um texto de 1963, escrito em linguagem simples, dirigida aos camponeses, Julião diz que o "sindicato é o fi lho da Liga" e que os militantes das Ligas deveriam entrar no Sindicato, permanecendo na Liga. Ao mesmo tempo, afirma:

O povo tem o dever de sustentar a Liga e defen der o Sindicato, que permanecerá unido à Liga, cada um carregando o seu fardo, mas todos dois marchando para um destino comum (2).

Nessa linha de raciocínio, Aspásia Camargo avança a hipótese (que nos parece correta) da fusão de ambas as ten- dências:

(...) em que medida não temos senão um só e úni co movimento social, exprimindo-se de início através das Ligas, depois através dos Sindicatos, a partir do momento em que militantes das Ligas- portadoras do movimento social — ali penetram? Deste ponto de vista, a penetração das Ligas nos Sindicatos não seria senão um meio prático de se apropriar de um aparelho tendo recursos opera cionais mais largos (3).

Enquanto as Ligas guardam um certo distanciamento em relação aos aparelhos de estado, inclusive a SUDENE, os sín-

(1) Ibidem, p.90.

(2) JULIÃO, F.A. Cambão... p.151.

(3) CAMARGO, A.A. Brasil... op. cit. p.294.

dicatos, sobretudo os de influência católica aproximam-se dessa instituição. Lembremos, nesse caso, o Congresso dos Sindicatos Rurais realizado em Recife, sob a organização de instituições católicas, em cujas resoluções fazem-se algumas reivindicações à SUDENE, entre as quais, a preferência para os trabalhadores rurais sindicalizados nas terras que viessem a ser colonizadas por esse órgão e a participação dos trabalhadores nas decisões da autarquia (1).

3.1.2 O avanço de Frente do Recife

A aliança democrática com a participação da burguesia industrial nos termos em que se deu em 1959 teve fôlego curto. A dificuldade central situava-se no plano econômico. Tendo avançado em seu nível de organização, os trabalhadores no campo reivindicaram maior participação na distribuição do produto, coisa que as classes dominantes regionais não estavam dispostas a conceder. A burguesia industrial cedo reviu a sua posição passando a aliar-se ao capital industrial monopolista do Centro-Sul. Assim, por ocasião das eleições presidenciais de 1960, o Governador Cid Sampaio apoia a candidatura Jânio Quadros, torna-se opositor da SUDENE, que ele ajudara a criar, e passa a defender o capital estrangeiro.

A frente de Recife, que apoia o Marechal Lott, foi derrotada. Desde que se constituiu, essa era também sua primeira derrota no Grande Recife.

(1) Jornal do Commercio, Recife, 1/12/1962.

Em Janeiro de 1962, a esquerda rompe oficialmente com Cid Sampaio. As razões apontadas pelos comunistas, em carta aberta ao Governador, são assim sintetizadas:

Cid renegou as medidas defendidas na campanha eleitoral, passou a reprimir o movimento dos trabalhadores, estabeleceu um governo exclusivamente udenista, ligou-se ao imperialismo americano e procurou esvaziar a SUDENE (1).

Nas eleições ao Governo do Estado, em 1962, a Frente do Recife une-se em torno do nome de Miguel Arraes, que havia se destacado como Prefeito de Recife (2). À frente da Prefeitura de Recife, Arraes conseguiu realizar um programa que combinava modernização dos serviços e política social, tendo como um dos principais suportes a participação popular direta na gestão do Estado. Foi possível, do mesmo modo, mobilizar médicos, arquitetos, professores, que participavam dos diferentes programas e serviços, inclusive daqueles criados ainda por Arraes: Companhia de Urbanização, Movimento de Cultura Popular (MCP), etc. O programa de urbanização de favelas era bastante original, pois compreendia: instalação de chafarizes nas favelas, construção de mocambos salubres, compra de terrenos para as famílias sem abrigo. Arraes opunha-se à destruição de mocambos, partindo do princípio de "que

(1) Carta assinada por David Capistrano, publicada na Folha do Povo de 13/10/1962. Apud SOARES, J.A. A frente..... op. cit. p.78.

(2) Arraes, que ocupava o cargo de Secretário de Fazenda de Cid Sampaio, foi eleito prefeito de Recife na eleição municipal de 1959.

era melhor ter um mocambo do que não ter nenhum".

Na campanha ao Governo do Estado, a Frente do Recife reúne, agora, o Partido Comunista Brasileiro, o Partido Socialista, setores nacionalistas do PTB, o PST, as Ligas Camponesas, lideranças estudantis e lideranças urbanas. Parte do velho PSD (ligado aos "coronéis" do sertão) também participa da Frente. Essa nova conjugação de forças foi possível graças ao avanço das forças populares dos níveis regionais e nacionais (1).

O pano de fundo da campanha da Frente do Recife continua sendo a concepção da revolução democrático-burguesa, fato que se explicava pela liderança exercida, na Frente, pelo PCB. A idéia era de que a vitória eleitoral permitiria ao povo através do aparelho do Estado, conquistar importantes mudanças que levassem à industrialização de Pernambuco e à reforma agrária, eliminando o latifúndio e distribuindo terras aos trabalhadores sem terras. Por sua vez, o programa político de Arraes, de cunho nacionalista-reformista, compreendia os seguintes pontos: limitação das remessas de lucros, reformas de base, especialmente a reforma agrária; desenvolvimento industrial do Estado de Pernambuco; combate às disparidades regionais; e maior participação do povo nos assuntos políticos e administrativos do Estado (2).

A vitória de Arraes levou ao Governo de Pernambuco essas concepções, bem como a idéia de um Estado, que, uma vez

(1) SOARES, J.A. A frente... op. cit.

(2) SOARES, J.A. A frente... op. cit. p.89.

conquistado nas urnas, pelo povo, mudaria a sua natureza de classes, transformando-se em um Estado popular. O Estado, como representante de todo o povo teria as condições de intervir para diminuir as desigualdades sociais e eliminar as disparidades, mobilizando esforços em nome de todos e em benefício de todos.

Ao nível da ação prática, Arraes contando, sem dúvida, com a experiência na gestão da Prefeitura de Recife, apresenta um programa mínimo para atender às necessidades imediatas da população nos setores de Saúde, Educação e Habitação. São serviços tais como os de médicos itinerantes, construção de casas populares pelo sistema de mutirão e campanhas intensivas de alfabetização de adultos (método Paulo Freire). A realização desse programa contava, de um lado, com a participação de estudantes, universitários e técnicos, de outro, com a participação direta do povo, que apresentava sugestões sobre questões determinadas.

A participação dos camponeses na campanha da eleição de Arraes — segundo Camargo — foi tímida. E isso por motivos táticos: uma forte atuação das Ligas poderia amedrontar a massa de eleitores, sobretudo os do interior. Entretanto, segundo a mesma autora, durante o curto período de Arraes à frente o Governo do Estado, foram os trabalhadores do campo os mais beneficiados. Ela explica:

Pernambuco, de início, será o único Estado brasileiro em que se aplica rigorosamente o "Estatuto do Trabalhador Rural", que garantiu aos camponeses o direito de salário mínimo. É em Pernambuco, também, que o Governo impedirá a polícia de regular — reprimindo — os conflitos entre proprietários e camponeses. Créditos oficiais se

rão concedidos aos pequenos produtores e a alta dos salários transforma o trabalhador da Zona da Mata em consumidor. O método Paulo Freire alfabetiza camponeses em 48 horas. Equipes médicas atravessam o campo e mesmo o Governo se torna itinerante: ele se instala sucessivamente nos diferentes municípios, a fim 'sentir' mais perto de suas reivindicações (1).

Quanto à questão regional, a posição de Arraes é coerente com a que assumira até então, inclusive durante a campanha. Em sua primeira reunião no Conselho Deliberativo da SUDENE, como Governador, representando seu Estado, Arraes declarou que reafirmava "todo o apoio ao organismo federal que vem planejando a economia do Nordeste, buscando soluções para os seus problemas", acrescentando que através da SUDENE é "que teremos de encontrar solução para os problemas regionais (2).

3.1.3 A Aliança para o Progresso

Como reação à revolução cubana — e suas repercussões na América Latina — o presidente Kennedy lançou, em agosto de 1961, em Punta del Este, o programa da Aliança para o Progresso. Seria uma espécie de Plano Marshall para a América Latina e se dizia também inspirado na Operação Pan-Americana, de Kubitscheck e Eisenhower. A idéia de um Nordeste brasileiro prestes a se transformar em um "barril de pólvora

(1) CAMARGO, A.A. Brasil... p.360.

(2) Jornal do Commercio, Recife, 7/2/1963

ra" (1) — veiculada internacionalmente — também contribuiu para a iniciativa norte-americana.

A carta de Punta del Este propõe um grande esforço para melhorar as condições de vida de todos os povos do continente. No ponto IV, que trata da reforma agrária, seus signatários decidem:

Estimular, conforme as peculiaridades regionais, programas de compreensiva reforma agrária, para o fim de transformar, onde for necessário, estruturas e sistemas injustos de propriedade rural e com o fim de substituir latifúndios e minifúndios por um sistema equitativo de propriedade (2).

A carta manifesta-se, ainda favorável ao uso de sistemas de planejamento que permitissem o emprego mais racional dos recursos disponíveis.

O conteúdo reformista do novo instrumento de ajuda norte-americano foi muito ressaltado por alguns de seus autores, que chegaram mesmo a associá-lo aos momentos de transformação mais significativos do capitalismo norte-americano. É o caso, por exemplo, do Vice-secretário de Estado-Adjunto dos Estados Unidos para Assuntos Inter-americanos, Richard Godwin, que, em conferência no Rio de Janeiro, diz:

(1) O termo "situação explosiva" empregada à questão regional vem de longa data e de outras plagas. Já se fazia essa referência ao Sul da Itália à época do "Risorgimento".

(2) Correio da Manhã, 2/2/1962.

O desenvolvimento norte-americano surgiu depois da Guerra de Secessão. Em 1930, tivemos uma revolução econômica e social, completando a reestruturação de nossa economia e de nosso sistema tributário, para regular o capitalismo norte-americano e introduzir em nosso sistema um sentido social. Os Estados Unidos estão resolvidos a cumprir sua missão; mas é necessário encontrar receptividade por parte dos povos. Isto é, procuraremos auxiliar, mas é necessário que os povos escolham governos capazes de realizar reformas que visem ao desenvolvimento (1)

Para o representante do Governo norte-americano, a Aliança para o Progresso diferia de políticas anteriores por que se destinava a "resolver todos os problemas sociais e econômicos, de justiça social e estabilidade política e atividades culturais dos povos americanos (2).

Esses objetivos dificilmente seriam alcançados, de um lado, porque a Aliança em toda a parte onde atuou, ligou-se aos grupos mais conservadores, de outro, porque concorreu ou se sobrepôs a instituições existentes, como aconteceu no Nordeste.

Em julho de 1961, Celso Furtado foi convidado a Washington para fazer uma exposição na Casa Branca sobre o Nordeste e a SUDENE. Na oportunidade, o Presidente Kennedy garantiu a esse órgão a cooperação norte-americana, em base permanente, para promover o progresso social e econômico naquela região. Na mesma ocasião, o presidente norte-americano nomeou um grupo de trabalho, chefiado por Merwin L. Bohan. A conhecida missão Bohan permaneceu no Nordeste entre outubro

(1) Conferência pronunciada no Instituto Brasil-Estados Unidos. Cf. Correio da Manhã, 29/12/1961.

(2) Ibidem.

e dezembro de 1961.

Após sua permanência no Brasil, o grupo manteve contatos com o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, a OEA e vários organismos das Nações Unidas e representantes de outros governos interessados em prestar ajuda ao Nordeste.

O grupo apresentou seu relatório ao presidente Kennedy no fim de janeiro de 1962. Um mês depois o Governo norte-americano apresentou o seu plano de ajuda ao Nordeste que compreendia um montante de 131 milhões de dólares, a ser desembolsado até 1964. O Governo brasileiro deveria contribuir com um total de recursos correspondentes a 145 milhões de dólares.

O programa de curto prazo continha cinco itens: a) instalação de chafarizes públicos e cacimbas; b) criação de "centros obreiros da Aliança para o Progresso"; c) eletrificação da zona rural, com o concurso de geradores móveis; d) cursos de alfabetização com treinamento profissional; e) instalação de postos volantes de saúde.

Em diversas oportunidades, Celso Furtado mostrou-se bastante favorável à participação da Aliança para o Progresso no desenvolvimento do Nordeste. Considerava a ajuda norte-americana fundamental para o desenvolvimento da região. É claro que com isso contrariava a afirmação que vinha fazendo, à mesma época, de que não faltavam recursos para a região, mas sim a capacidade administrativa aos órgãos executores do programa de desenvolvimento regional.

Acreditava, ainda, Furtado que o acordo da Aliança com o Nordeste seria "executado exclusivamente por autoridades brasileiras, conforme planos já elaborados pelos técnicos

da SUDENE". Acontece que, quase sempre a Aliança passou por cima das atribuições da SUDENE e assinou convênio com os governos dos Estados do Nordeste, a começar pelo de Pernambuco, cabendo àquele órgão dar apenas seu aval pro forma. Logo após tomar posse como Governador de Pernambuco, Arraes no meou um grupo de trabalho para estudar os termos dos acordos na área de educação. Com base nos resultados dos estudos desse Grupo, Arraes denunciou a atuação da Aliança junto ao Governo Estadual, que implicava ingerência nas decisões da administração do Estado (1). Segundo o Governador de Pernambuco, os acordos da USAID no Nordeste deveriam ser submetidos ao controle da SUDENE.

3.2 A etapa de 1959 a 1962

Para melhor tratamento das diferentes questões específicas que se apresentam no campo da política do desenvolvimento regional, o período de 1959 a 1964, tratado neste trabalho, é dividido em duas etapas: uma, de 1959 a 1961, e outra, de 1962 a 1964.

Entre 1959 e 1961, implantam-se as fases formais da intervenção estatal planejada, que tem na lei de criação da SUDENE o instrumento principal. Mas o plano previsto nessa lei, que seria o instrumento orientador da ação do Estado no Nordeste, passaria um longo período tramitando no Congresso.

(1) Havia o agravante de que, segundo as leis do país, os Estados e Municípios não podiam firmar, diretamente, convênios com governos estrangeiros.

Desse modo, os meios necessários à intervenção planejada não foram colocados, de imediato, à disposição da agência de desenvolvimento regional, limitando, assim, os seus passos. Por sua vez, as alianças políticas que levaram à criação da OPENO, grosso modo não se alteraram, situação que nitidamente se modifica no momento seguinte (1962-1964).

3.2.1 As atribuições legais da SUDENE

A partir da legislação que a instituiu, procuremos lembrar as características da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Do ponto de vista formal, o novo órgão contava com uma série de dispositivos que lhe davam condições de implantar uma política de desenvolvimento regional e exercer efetivo controle sobre os órgãos federais na região. Foi instituído como autarquia federal e, a exemplo da T.V.A. norre-americana, subordinava-se diretamente ao Presidente da República, o que lhe conferia condição privilegiada no processo de decisão na Administração Pública Federal. Competia-lhe elaborar um Plano Diretor, que incluiria "progressivamente o conjunto dos investimentos do Governo Federal no Nordeste" (1).

Os programas anuais de trabalho das entidades e órgãos federais que se destinassem ao desenvolvimento específico da região seriam elaborados com a colaboração e aprovação da SUDENE segundo as diretrizes do Plano Diretor (2). Grupos

(1) Art. 22, do Dec. nº 47.890 de 09/03/1960, que regulamenta a Lei 3.692.

(2) Art. 31 do Dec. nº 47.890.

de de inspeção seriam organizados pela autarquia, com a função de visitar obras executadas por outros órgãos e integrantes do Plano Diretor, para verificar o andamento das mesmas. Estabelecia-se, ainda, que os Planos de desenvolvimento dos Estados deveriam adequar-se à orientação do Plano Diretor.

A SUDENE poderia propor a criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos, tendo em vista a capacidade ou eficiência dos mesmos.

Um plano de abastecimento e de assistência às populações flageladas, para ser executado na emergência da seca, deveria ser elaborado pela SUDENE, com a cooperação de outros órgãos. Esta deveria, ainda, fiscalizar a ação de órgãos federais que participassem da execução desse plano.

Para estimular a implantação de indústrias, a Superintendência contava com os seguintes instrumentos:

- concessão de câmbio favorecido ou de custo, isto é autorização de licenciamento para importação sem cobertura cambial, para equipamentos destinados ao Nordeste, (inclusive implementos agrícolas), desde que considerados como prioritários para o desenvolvimento da região;
- isenção, para as indústrias que utilizassem matéria prima local, de 50% do Imposto de Renda e adicional sobre os lucros em relação ao capital e as reservas, durante 10 anos;
- 50% das divisas conversíveis das exportações dos Estados do Nordeste seriam colocados à disposição da SUDENE para a importação de bens segundo critérios por ela estabelecidos.

A SUDENE teria também um certo controle sobre o financiamento dos projetos de desenvolvimento através do BNDE e do BNB. A lei estabelecia que esse órgão daria parecer aos pedidos de financiamento ou aval do BNDE e BNB para aplicação em projetos de desenvolvimento no Nordeste.

No plano administrativo, foi criada uma fórmula que viria também se mostrar bastante inovadora. Ou seja, no comando da administração estavam dois órgãos: a Secretaria Administrativa e o Conselho Deliberativo. A Secretaria Executiva, órgão técnico, seria dirigido por um Superintendente, cuja autoridade era delegada pelo Presidente da República; o Conselho Deliberativo, órgão político, seria composto principalmente dos Governadores dos Estados da região.

Além dos Governadores, integravam o Conselho Deliberativo os representantes dos seguintes órgãos e entidades: Ministérios da Agricultura, de Educação e Cultura, da Fazenda, da Indústria e Comércio, de Minas e Energia, da Saúde, do Trabalho e Previdência Social, da Viação e Obras Públicas, Banco do Brasil, BNDE, BNB, Estado Maior das Forças Armadas e CHESF. Eram membros natos do Conselho: o Superintendente da SUDENE, o diretor do DNOCS e o Diretor da Comissão do Vale do São Francisco (1).

O Conselho era legalmente o órgão deliberativo e normativo, sendo suas decisões fundamentais ~~as~~ sempre nos trabalhos da Secretaria Executiva. Desse modo, os níveis técnico e político situavam-se em planos distintos.

(1) Na fase do CODENO, a Conferência Nacional dos Bispos tínha um representante no Conselho Deliberativo, conforme já foi visto.

Finalmente, cabe mencionar outra característica da SUDENE, qual seja, a prerrogativa do Poder Público, permitindo-lhe realizar desapropriações, requisições de funcionários, efetuar a fiscalização financeira e administrativa dos órgãos encarregados da execução de obras de interesse econômico na região.

A descrição das atribuições da SUDENE e de seus instrumentos de intervenção, que acabamos de fazer, permite-nos perceber que o modelo, na prática, oferecia ao Governo Federal um instrumento bastante eficaz de intervenção no desenvolvimento do Nordeste. Ao mesmo tempo, via Conselho Deliberativo, abria-se a possibilidade de os governos estaduais atuarem de forma unificada, podendo aumentar o seu poder de barganha junto ao Governo Federal. Isso significava, sem dúvida, o fortalecimento dos Estados da região, se se tem em conta a crescente centralização do poder político, a partir da Revolução de 1930. Consequentemente, tratava-se de uma proposta de planejamento regional descentralizado, também sob o aspecto político.

Por que Juscelino Kubitschek a aprovou, justamente no momento em que a maioria dos Governadores eleitos no Nordeste eram dos partidos de oposição? Hirschman, um dos primeiros a fazer essa pergunta, em seu conhecido livro, faz imediatamente uma outra indagação: teriam as Ligas Camponesas influido na criação da SUDENE (1).

(1) HIRSCHMAN, A.O. (1963).

Essas questões não são simples; elas remetem à ques
tão bem mais ampla da relação Estado/sociedade. Conforme já
afirmamos, mais de uma vez, o planejamento não é um processo
que se explica exclusivamente sob o aspecto funcional. Sendo
parte dos aparelhos de Estado, sua compreensão remete ao pa
pel dos diferentes atores no processo social. A relação en
tre as personagens e o sistema de planejamento é necessária
para melhor discernir os reais propósitos deste, e, em decor
rência, seu sentido e suas limitações.

A prática da SUDENE, no período de 1959 a 1964, per
mite observar com nitidez o embricamento entre um aparelho
de Estado e as classes e frações de classes, ou seja, as re
lações entre Estado e sociedade. Sob esse prisma, esse pe
ríodo é quase como um laboratório. Talvez nisso resida a sin
gularidade dessa experiência e o atrativo que representa pa
ra muitos que a têm estudado.

Para melhor apreciarmos a relação entre o Estado e
a sociedade na região, no período considerado, é necessário,
antes, examinar os traços gerais do I Plano Diretor, buscando
as ligações deste com o GTDN. A partir daí, poderemos obser
var as modificações introduzidas nos Planos seguintes e as
interrelações entre as estruturas estatais de planejamento
regional e os principais segmentos sociais.

3.2.2 Um Plano Regional elaborado

Os planos diretores elaborados e executados pela
SUDENE, serão compreendidos como momentos específicos, no que
tange à concepção, aos problemas relativos à sua viabiliza

ção, às lutas políticas que visavam diretamente ou passavam pelo aparelho responsável pela ação planejada do Estado, no âmbito regional. Contudo, nos deteremos principalmente no exame do I Plano Diretor, que, com o GTDN formam o eixo do planejamento da SUDENE.

O Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste, realizado em curto espaço de tempo, foi concluído em abril de 1960 e encaminhado ao Congresso Nacional no mês seguinte, mas só foi aprovado no final de 1961, graças a uma ampla campanha popular, como veremos mais adiante. A SUDENE permaneceu, assim, durante quase dois anos sem um plano aprovado formalmente, tendo que realizar antecipadamente parte dos gastos previstos no Plano Diretor, antes que ele fosse aprovado.

Os responsáveis pela nova agência, em seus primeiros passos, fazem questão de acentuar o seu caráter inovador, pois através de sua ação se buscava criar, de um lado, uma "nova concepção da coisa pública", de outro, uma mentalidade empresarial na região nordestina. Dessa concepção, que resumia a nova atuação do Estado no Nordeste, seguiam três preocupações básicas:

- A responsabilidade da SUDENE em propor as diretrizes de uma política de desenvolvimento regional que subordinariam todos os investimentos federais no Nordeste, segundo a lei que criou esse órgão. Essa agência deveria ir além desse papel, atuando como órgão centralizador do planejamento dos investimentos federais. No que tange a este último aspecto, fixava-se como princípio a unidade de planejamento e a descentralização da execução.

- A necessidade de adaptar as estruturas administrativas às tarefas de planejamento, tornando-as flexíveis. Nesse sentido deveria a SUDENE realizar reformas administrativas, que que permitissem aumentar a eficiência dos investimentos públicos. Supunha-se que isso poderia ser obtido com a criação de sociedades de economia mista, sobretudo no campo dos serviços públicos fundamentais - água, saneamento, energia elétrica, etc.
- A consideração de que os investimentos públicos eram estratégicos para o desenvolvimento do Nordeste, desempenhando papel pioneiro na modificação da estrutura econômica regional. Mas os estímulos à iniciativa privada constituíam parte essencial da política de desenvolvimento da região. Assim, de um lado, a SUDENE realizaria o planejamento dos investimentos públicos, de outro, orientaria e coordenaria a administração dos incentivos à iniciativa privada.

Sobre este último ponto, que viria a ter importância destacada, convém determo-nos um pouco mais. O Plano distingue a ação do Governo Federal em três campos: fiscal (isenção de impostos e taxas); financeiro (concessão de empréstimo a taxas de juros baixos); cambial (redução no preço das divisas destinadas à aquisição de equipamentos ou partes complementares importadas). Muitos desses últimos já existiam anteriormente, mas não estavam subordinados aos objetivos de uma política de desenvolvimento econômico regional, prática que, para o Nordeste, deveria ser modificada com a SUDENE.

Em vez de uma multiplicidade de órgãos cada qual considerando, separadamente, diferentes aspectos de um mesmo problema — como, por via de regra ocorre, hoje, em âmbito nacional — já é possível, no Nordeste coordenar todas essas medidas, sejam elas de caráter fiscal, financeiro ou cambial (1).

Desse modo, seria possível: evitar a concessão de incentivos redundantes ou desnecessários; recuperar indústrias decadentes e modificar a infra-estrutura econômica, mediante a implantação de indústrias de base. A SUDENE iria mais além: dada a falta de um ambiente industrial adequado, pretendia contribuir para a formação de "empresários autênticos", realizando gastos a fundo perdido na elaboração de projetos industriais, reestruturando empresas viáveis economicamente e prestando assistência técnica às empresas.

O Plano define as linhas de política de desenvolvimento regional, segundo as conclusões do GTDN, e são elas que orientam a prática de ação planejada do Estado no Nordeste em suas primeiras etapas. Os principais pontos dessa política são:

a) Implantação de uma moderna infra-estrutura de serviços básicos capazes de possibilitar a incorporação e o aproveitamento de recursos e fatores a um nível mais alto de produtividade e de estimular a progressiva transformação da própria estrutura econômica da região;

(1) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUDENE. Primeiro Plano...op. cit. p.29.

b) Reestruturação da economia rural, através de uma melhor utilização da terra na zona úmida, um aproveitamento profundo das possibilidades de irrigação e criação, na caatinga, de uma economia mais resistente à seca;

c) Mobilização de todos os incentivos fiscais e financeiros para: consolidar o parque manufatureiro, implantando indústrias de base com grande potencial germinativo, capazes de integrar a estrutura industrial, e recuperar as indústrias tradicionais (1);

d) Orientação dos movimentos de população, colonizando ou povoando terras sub-utilizadas, na zona úmida, particularmente no Maranhão e Sul da Bahia;

e) Reformulação da política de aproveitamento dos recursos hídricos;

f) Melhoria das condições de abastecimento, para deter a tendência estrutural à elevação relativa dos preços dos alimentos para o caso de secas;

g) Levantamentos intensivos e sistemáticos dos recursos da região e adaptação da tecnologia com vistas ao aproveitamento mais econômico desses recursos.

(1) Em outro documento, essa diretriz está redigida da seguinte forma: "Incentivo decidido aos investimentos industriais na região, dinamizando o mercado interno, e situando-se dentro do próprio complexo econômico nordestino seu núcleo de crescimento". (Grifos nossos) Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUDENE. Atividades da SUDENE no exercício de 1960. Recife, 1961, p.10.

Além disso, o Plano pretendia: prestar assistência técnica e financeira aos produtores artesanais; dar alta prioridade aos investimentos em serviços de abastecimento d'água urbanos; prestar assistência ao pequeno produtor rural; iniciar a reforma administrativa na região; e "caminhar", rapidamente, para uma progressiva unidade de direção, no planejamento dos investimentos do Poder Público, e para o máximo de descentralização, na fase executória" (1).

Os investimentos previstos pelo I Plano Diretor estavam assim distribuídos (2):

<u>Setores</u>	<u>Em Cz\$ milhões</u>
Energia	24.055
Rodovias	23.132
Saúde e educação de base	12.560
Reestruturação da economia agrícola	8.062
Racionalização do abastecimento	2.970
Aproveitamento dos recursos minerais	300
Aproveitamento dos recursos d'água	300
Política de colonização	183
Cartografia	170
Política de industrialização	<u>139</u>
Total	71.871

(1) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUDENE. Primeiro Plano...op. cit. p.23.

(2) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUDENE. Atividades da SUDENE no exercício de 1960, Recife, 1961, p.11.

Essa estrutura dos investimentos já denotava uma modificação importante do Plano em relação ao GTDN: o peso da infra-estrutura (66% em relação ao total). Discutiremos mais apropriadamente essa questão no final deste capítulo.

3.2.2.1 A infra-estrutura de serviços básicos

O Plano justifica a elevada participação nos investimentos em infra-estrutura por ser esta um pré-requisito para o desenvolvimento, dado o seu caráter germinativo. Diz o documento:

Do ponto de vista estritamente econômico, a principal responsabilidade do Governo, numa região subdesenvolvida, consiste em promover a criação da infra-estrutura de serviços básicos, sem a qual toda e qualquer atividade econômica se torna impraticável (1).

Salienta o papel pioneiro que pode assumir o investimento em infra-estrutura nas regiões subdesenvolvidas, ao possibilitar a incorporação de recursos e fatores em um nível mais alto de produtividade, bem como provocar a ruptura de estruturas arcaicas mediante a extensão dos mercados. Dois outros motivos concorreram, ainda, para a importância atribuída à infra-estrutura econômica:

- tendência observada nos programas de âmbito nacional de pri

(1) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUDENE. Primeiro Plano... op. cit. p.38.

vilegiar a infra-estrutura, constituindo, nesse sentido, o Plano de Metas o exemplo mais marcante;

- a existência de planos bastante elaborados nas áreas de transportes e energia elétrica, a cargo dos órgãos federais especializados na região (DNER e CHESF) e às condições favoráveis de trabalho comum entre a SUDENE e esses órgãos.

3.2.2.2 Política de industrialização

O I Plano Diretor apresenta importantes estudos sobre algumas questões da industrialização na área, os quais nortearão as políticas futuras. Em primeiro lugar, destaca-se a questão da siderurgia. Ela foi tratada, desde o início pelo CODENO, que constituiu um grupo para investigar as possibilidades de instalação e a viabilidade econômica de indústrias siderúrgicas no Nordeste. Partia-se do pressuposto de que a extensão geográfica da região e a distância para os centros supridores do Centro-Sul requeriam um grau relativamente alto de diversificação da indústria nordestina, para que esta viesse a desempenhar papel dinâmico no processo de desenvolvimento regional. Assim, a siderurgia seria peça-chave. Sua implantação, na visão dos planejadores, permitiria concluir se o Nordeste teria a condição de consolidar o seu parque industrial, concorrendo, em seu próprio mercado, com as indústrias do Centro-Sul.

Os estudos do CODENO estimavam que o consumo de laminados no Nordeste (mais o Norte), distribuídos entre produtos planos e perfilados, era de 155.000 toneladas anuais, ex

clusive trilhos e acessórios. Ao mesmo tempo, a produção de perfilados da região (considerando usinas instaladas e a se instalar) era de 95 mil toneladas. Estimava-se, portanto, um consumo de 60 mil toneladas de produtos planos (em 1961), atendidos por produção de fora da região. A instalação de uma usina siderúrgica desse porte, ou de até 100 mil toneladas, como se chegava a admitir, levantara intrincadas questões de qual a tecnologia mais adequada, as quais o Plano não consegue resolver, levando à seguinte conclusão:

Quanto à laminação de planos, convém orientar os estudos no sentido da instalação de uma unidade com capacidade em torno de 80 mil toneladas de produtos planos. Dada a ausência de bom carvão mineral coqueificável na região, ou mesmo de reservas de carvão vegetal, o processo mais aconselhável para essa usina parece ser a redução direta. Em tal caso, o minério e o carvão vegetal regionais poderão servir. Ainda não há, porém, estudos suficientes que garantam a estruturação de uma indústria sobre as jazidas ou ~~implantações~~ conhecidas. Não estando disponíveis esses fatores, poderão ser usados com vantagem carvão do sul (de preço mais baixo), moinha de coque de Volta Redonda e finos de hematita do Vale do Rio Doce, ou mesmo da zona mineira. A escolha do processo, dentre os inúmeros já com aplicação industrial ou em uso em usina piloto, só deve ser feita após maiores estudos(1).

Outra questão diz respeito à reorganização e reequipamento da indústria têxtil. O I Plano Diretor faz uma análise bastante ampla da indústria têxtil nordestina, em que se apresenta um quadro da crise dessa indústria e se propõem medidas para a sua modernização.

(1) Ibidem, p.180.

A importância da indústria têxtil para a economia nordestina podia ser percebida a partir de diversos indicadores. No período 1949/1957 ocupou, em média, 73 mil pessoas e, em 1957, ano da crise dessa indústria, o volume de emprego gerado pela mesma representava mais de 37% da mão-de-obra utilizada pela indústria regional; os salários pagos correspondiam a cerca de 36% da massa salarial desse setor. Eram significativos os efeitos de sua demanda efetiva sobre as demais indústrias de bens de consumo e sobre a produção de algodão (a têxtil nordestina consumia cerca de 30% da produção algodoeira da região).

Além disso, era expressiva a contribuição dessa indústria para a receita fiscal do Nordeste: um terço da arrecadação total do imposto de consumo e parcela ponderável da receita do imposto estadual de vendas e consignações.

Em que pese esse desempenho, a indústria têxtil nordestina atravessava uma profunda crise. Depois de um longo período em que goza de nítidas vantagens comparativas no país, sobretudo no que respeita à produção de tecidos grossos, essa indústria vê a sua posição deteriorar-se progressivamente em relação ao conjunto da produção nacional do ramo. Essa situação tem início nos anos 30 e se acentua após a Segunda Guerra Mundial.

Os dados seguintes ilustram o decréscimo da indústria têxtil nordestina no conjunto desse ramo em escala nacional. Observa-se que entre 1949 e 1955, enquanto o volume físico da produção têxtil no país aumentava de 51%, no Nordeste esse aumento não ia além de 17% (Quadro nº 3.1). Essa perda de importância relativa também é comprovada pela per-

centagem do pessoal ocupada e do valor da transformação industrial da indústria têxtil nordestina em relação à do Brasil como um todo (Quadro nº 3.2).

Quadro nº 3.1

Índice do Volume da Produção Têxtil no
Brasil e no Nordeste (1948 = 100)

Anos	Brasil	Nordeste
1949	107	98
1950	114	104
1951	110	97
1952	116	93
1953	122	98
1954	144	103
1955	151	117

Fonte: Fundação Getúlio Vargas. Cf. PRE
SIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUDENE.
Relatório de atividades... op.cit.
p.38.

Quadro nº 3.2

Posição da Indústria Têxtil do Nordeste
em Relação à do Brasil (em %)

Anos	Pessoal Ocupado	Valor da Transformação Industrial
1939	26,6	17,7
1949	23,9	16,4
1957	20,0	12,4

Fonte: I.B.G.E. Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUDENE. Relatório de atividades... op. cit. p.38.

Ao analisar os problemas fundamentais responsáveis pela involução verificada nesse ramo manufatureiro da região, o Plano concentra-se em três questões principais: mercado e comercialização e financiamento.

Quanto ao mercado, chama-se a atenção para o desajuste entre a oferta e a demanda, que assim se explica: a produção nordestina era preponderantemente de tecidos grossos e, no período 1953/56, fora exportada para o Centro-Sul numa proporção de 45%, ao mesmo tempo, os tecidos médios e finos eram importados dessa região.

Esse quadro apontava para uma inflexibilidade estrutural da indústria têxtil da região, no sentido da produção de tecidos médios e finos, de maior demanda. Essa especialização na produção de tecidos grossos implicava mercados mais

dispersos e de menor elasticidade-renda, o que significava custos maiores de comercialização e vinculação a uma fatia menos dinâmica do mercado de tecidos. Tal rigidez na oferta, aliada à capacidade ociosa da indústria têxtil do Centro-Sul, que lhe possibilitava competir com a nordestina na produção de tecidos grossos, fez com que a última fosse sendo deslocada, cada vez mais de seus mercados tradicionais.

A questão do alto custo da produção têxtil do Nordeste estava associada ao obsoletismo do equipamento e ao excesso de mão-de-obra. Constatava-se que a maioria do equipamento existente estava em uso há mais de 30 anos, ao que se associavam sérias deficiências na organização do trabalho nas empresas.

Quanto à mão-de-obra, observa-se a neutralização de uma das vantagens auferidas pelos empresários nordestinos têxteis — menor custo da força de trabalho, face ao crescimento relativo maior do custo da alimentação e do salário de base na região. Havia, por outro lado, excesso de mão-de-obra, decorrente sobretudo do obsoletismo do equipamento e da gestão do trabalho.

Em relação ao financiamento, detectava-se a existência de dificuldades das empresas, de um lado, para fazer frente a um esforço de reequipamento e modernização, de outro em relação à disponibilidade de capital de giro. Para tanto, concorreriam fatores como: desvio para outras aplicações de grande parte das reservas das empresas e inexistência, no Nordeste, de instituições que financiassem, a médio e longo prazos, a importação de equipamento e o próprio capital de giro.

O programa para recuperar a indústria têxtil, contido no Plano Diretor, restringe-se, inicialmente, a dois pontos:

a) assistência técnica, compreendendo: promoção de cursos de modernas técnicas de gestão para administradores, mestres e contra-mestres; elaboração de projetos de reorganização e reequipamento para empresas que os justificassem, do ponto de vista econômico;

b) assistência financeira, sob a forma de financiamento de médio e longo prazos, para reorganização, e a curto e médio prazo para reconstituição de capital de giro (1).

3.2.2.3 Política agrícola

O diagnóstico do setor agrícola feito pelo I Plano Diretor segue estritamente as análises do GTDN avançando a partir deste. Mostra-se que a produção agropecuária cresce lentamente e é perturbada por inflexões muito acentuadas nos períodos de seca. A agricultura do Nordeste não conseguira responder favoravelmente aos estímulos do mercado, fazendo com que houvesse uma procura de alimentos insatisfeita, que tinha que ser atendida pela importação, implicando nível de preços mais alto. Esse estímulo via preços não era aprovei

(1) Para fazer face às necessidades de financiamento, buscou a SUDENE obter recursos de entidades do Centro-Sul do país e do exterior.

tado pelos agricultores, em grande parte por não disporem de capital e por ser a terra escassa. Dessa forma, aumentava a pressão sobre áreas densamente povoadas do Agreste, do Brejo e das "Serras", bem como sobre o Sertão Semi-árido.

O Plano propõe:

(...) organizar uma agricultura produtiva de alimentos, de tipo capitalista nas zonas úmidas on de existem terras sub-utilizadas ou na faixa se mi-árida, onde seja possível promover a irriga
ção (1).

Para as zonas dos minifúndios, previa-se a realiza
ção de investimentos pelo Estado, sob a forma de "estações de máquinas", a cargo de uma empresa de economia mista, bem co
mo prestação de assistência técnica a preços baixos.

Além do incremento da produção de alimentos e de ma
térias primas, o Plano insiste na necessidade de aumentar a oferta de terras e do emprego no setor. A partir daí, esta
beleciam-se as seguintes linhas: ampliação da oferta de ter
ras; reorganização da economia da zona semi-árida; pesquisa e experimentação. Vejamos, em seguida, as principais medi
das para o desenvolvimento dessas linhas.

a) Ações voltadas para o Semi-árido

O Plano visava dar maior estabilidade à produção de alimentos, na região semi-árida, conferindo prioridade ao

(1) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUDENE. Primeiro Plano...op. cit. p.137.

aproveitamento das águas já represadas, através de projetos de irrigação. O programa fora elaborado com base em estudos realizados pelo DNOCS e seria executado em cooperação com este. Mas para cada área de irrigação previam-se recursos destinados a: estudos para indicar as possibilidades físicas da obra; estudos de viabilidade econômica; e elaboração pormenorizada do projeto.

Com relação à irrigação nas bacias dos açudes, uma das conclusões era que não seria recomendável que se realizasse qualquer investimento em obra visando à irrigação enquanto não fosse aprovada a lei de irrigação apresentada ao Congresso em maio de 1959 (a que já fizemos referência).

Dessa maneira, as formulações da SUDENE no I Plano Diretor, relativas ao aproveitamento racional dos recursos de água na região, vão pouco além do estabelecimento de um programa de pesquisas. Os objetivos então definidos para um programa de irrigação no Nordeste, se prendiam ao aumento da oferta de terras, a ser conseguido através de investimentos em obras de engenharia, destinadas a tornar economicamente agricultáveis terras impróprias por limitações climáticas (1).

O Plano compreendia também, programas de irrigação do Baixo e do Submédio São Francisco. O primeiro programa previa a realização de estudos de viabilidade da grande irrigação e contava com recursos das Nações Unidas, da ordem de 970 mil dólares; o segundo dizia respeito a estudos prévios para o aproveitamento de terrenos de várzeas, o que envolve

(1) GARCIA, César et alii. A questão agrária e a SUDENE. Recife, MINTER-SUDENE-POLONORDESTE, 1984, p.49.

ria a construção de grandes diques e obras de drenagem ao lado das obras de irrigação. Ambos seriam executados conjuntamente com a Companhia do Vale do São Francisco (CVSF).

A intervenção do Estado visando transformar a economia do Semi-árido incluía projetos e estudos para melhorar a produtividade do algodão arbóreo, mamona, oiticica e plantas forrageiras. Compreendia também pesquisas e experimentação sobre as condições ecológicas do Semi-árido.

b) Aproveitamento de áreas úmidas

Para aumentar a oferta de terras no Nordeste, o I Plano estabelecia duas frentes de atuação: o desbravamento de extensas áreas no Maranhão e no Sul da Bahia e o aumento da produtividade na economia açucareira, liberando terras para serem empregadas em outras culturas. No momento da elaboração do Plano apenas a questão do povoamento do Maranhão havia, de fato, amadurecido, permitindo mesmo chegar-se a definição de um projeto específico.

O aproveitamento das terras devolutas do Sul da Bahia encontrava resistência do governo desse Estado, que não se mostrava interessado em suspender as concessões de terras públicas a particulares naquela área. Por sua vez, o projeto para a zona canavieira estava condicionado a estudos preliminares para os quais se deveria criar um grupo de trabalho específico, com a participação do IAA e de entidades de classe.

Vejamos mais de perto a questão do povoamento do Maranhão.

Em termos gerais, a política de colonização colocava três objetivos básicos: i) absorver excedentes populacionais da região, principalmente da zona semi-árida; ii) complementar a oferta de mão-de-obra onde houvesse escassez, implicando ponto de estrangulamento ao desenvolvimento regional; iii) aumentar a produção agrícola regional, principalmente de alimentos, como suporte do desenvolvimento industrial da área.

No caso da colonização do Maranhão, o que se pretendia nada mais era que o prolongamento das migrações intra-regionais, no sentido rural-rural, que há muito tempo ocorriam na área. De fato, o povoamento dos vales úmidos do Maranhão por nordestinos, oriundos sobretudo do Piauí e do Ceará, tinha se tornado bastante evidente nas últimas décadas (1). Entre 1940 e 1950 haviam migrado para o Maranhão 30 mil nordestinos, contingente que teria aumentado para cerca de 100 mil pessoas no início dos anos 60 (2).

A área do projeto compreendia um polígono limitado por rodovias federais em construção (BR-22, BR-21 e BR-14), totalizando 250 mil hectares, parcelado em 50 mil no primeiro ano do Plano e 100 mil para cada ano subsequente. Cada fa

(1) A colonização do Maranhão, nos termos propostos pelo GTDN e pela SUDENE, havia sido esboçado antes por Ignácio Rangel, em estudo feito para o Ministro da Viação e Obras Públicas intitulado "Povoamento dos eixos rodoviários", de 1958. Cf. RANGEL, I. A questão agrária brasileira. Recife, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

(2) Não há consenso quanto a esses dados. Rangel, por exemplo, estima que entre 1950 e 1960 o Maranhão "teve uma imigração líquida da ordem de 450-500 mil habitantes quase exclusivamente do Nordeste Oriental para a parte NORO do Estado". Cf. RANGEL, I. A questão... op.cit. p.92.

mília disporia de um lote de 40 hectares, dos quais 10 podiam ser matas, que permitissem economia complementar de extração, principalmente de babagu (1).

O regime jurídico seria de concessão pelo Estado ou pela União, por prazo mínimo de dez anos, sendo que o lote não poderia ser arrendado. Prevvia-se o assentamento de 1250 famílias no primeiro ano e no segundo e terceiro 2.500 em cada ano, perfazendo um total de 25 mil pessoas no período de 1961 a 1963.

A infra-estrutura do projeto ficaria a cargo da SUDENE e compreenderia: obras de engenharia sanitária e construção de estradas vicinais. Mais ainda: pagamento do transporte das famílias desde o lugar de origem ao Maranhão; criação de um posto médico e sua manutenção no primeiro ano; e distribuição de sementes.

O projeto seria financiado com recursos orçamentários federais, totalizando 183 milhões de cruzeiros no triênio 1961-1963. Contaria também com a ajuda do Fundo Especial das Nações Unidas para pesquisas de pré-colonização, que, entre outras finalidades, indicaria a localização das áreas do projeto.

c) Racionalização do abastecimento

No capítulo VI do Plano faz-se uma ampla análise da questão do abastecimento, cuja solução era considerada impres

(1) Depois, ao ser elaborado o projeto de povoamento do Maranhão, o lote foi fixado em 50 ha.

cindível para que a industrialização surtisse o efeito esperado na modificação da estrutura econômica. Insiste-se na idéia da oferta inelástica de alimentos, na região, como problema central que deveria ser atacado. O Estado atuaria do lado da produção, à medida que a política agrícola regional fosse sendo implementada, e do lado da distribuição. Quanto a este último aspecto, busca-se enfrentar a questão da especulação. Daí ser necessário intervir para regularizar o fluxo de gêneros alimentícios, reduzindo as margens de intermediação. A idéia era criar incentivos para que as transações normais se processassem com eficiência.

Destacavam-se, nessa área, as seguintes iniciativas:

a) Comercialização de alimentos: ampliação da rede de armazenagem, silos e frigoríficos; mercados centrais grossistas; mercados expedidores rurais; estoques de emergência para combate às secas.

b) Fomento à indústria da pesca: ampliação da rede de postos e entrepostos; financiamento de pequenas embarcações, programas de pesquisas; treinamento de novos pescadores; benefícios aos industriais da pesca.

O plano contém ainda programas relativos a: levantamento dos recursos naturais e cartografia, educação de base, saneamento e habitação popular.

3.2.3 Organização interna e luta pela aprovação do Plano

A tramitação do projeto de lei do Plano Diretor, no Congresso Nacional, suscitou uma nova "batalha" parlamentar, como veremos mais adiante. As tarefas de planejamento tiveram curso, embora a aprovação do Plano fosse protelada por um ano e meio, o que implicava contar, naquele momento, com recursos bastante limitados em relação ao previsto. Isto é, procurou-se dar seqüência aos programas, projetos e estudos sugeridos no Plano, apesar de não se contar inteiramente com os meios indicados nesse instrumento. Um ponto importante nesse momento foi o esforço pela organização interna, principalmente no que respeita à constituição de equipe técnica. Ao mesmo tempo, foi necessário sustentar nova luta para conseguir a aprovação do Plano.

3.2.3.1 A Organização interna

Inexistiam, no Nordeste, experiências anteriores em tarefas especializadas no campo do planejamento regional, se bem que os Estados de Pernambuco e da Bahia, já contassem, desde a primeira metade dos anos 50, com órgãos de planejamento estadual. Na escala da região, não havia estrutura apropriada nem pessoal capacitado.

Um dos primeiros esforços da SUDENE consistiu em formar uma equipe técnica capacitada a executar as novas tarefas de uma agência de planejamento criada para desenvolver uma região atrasada. Muitas das necessidades de pessoal técnico só poderiam ser atendidas, na própria região, com gran

de esforço de treinamento e formação, o que significava que os resultados só podiam surgir a médio prazo. Por isso, de imediato, foi necessário recrutar técnicos também fora da região e estruturar rapidamente um setor de treinamento sistemático e permanente. Para isso, contou-se com a participação de organismos internacionais, notadamente da CEPAL, que contribuiu com seus cursos em Santiago do Chile e cursos ministrados no Brasil.

O trabalho de recrutamento era dificultado pelas limitações de contratação impostas pelas normas da administração pública federal, que impediam uma política flexível, sobretudo no que dizia respeito a níveis salariais (1). Por outro lado, ele era facilitado pelo fato de que existia uma mística em relação às funções e às possibilidades do planejamento, sobretudo entre os universitários de todo o país.

Essa equipe foi alvo de ataques dos grupos conservadores que faziam oposição à SUDENE. Segundo Koch-Weser:

A SUDENE começou (...) a formar uma grande equipe própria de especialistas quase sempre jovens, capacitados, porém inexperientes, o que constituía uma dificuldade para o trabalho de planificação a realizar (2).

(1) Após sucessivos pleitos, a SUDENE conseguiu concessão especial do DASP, permitindo-lhe fixar níveis mais elevados que os do serviço público. No interior do órgão, contudo, entretanto, de estabelecer um padrão de remuneração segundo o qual a quase totalidade dos técnicos recebia o mesmo salário.

(2) KOCH-WESER, C.W. La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo en el nordeste brasileño, Santiago do Chile. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1973, p.20.

E acrescenta, baseado em Page:

A orientação de muitos desses colaboradores era nacionalista de esquerda. Dizia-se, reiteradamente, que a SUDENE estava sob a influência comunista. Uma minoria de colaboradores era do PCB (1).

O esforço de treinamento de seu pessoal foi considerado, talvez sem paralelo na Administração Pública federal. Como resultado, a SUDENE teve à sua disposição uma equipe técnica altamente capacitada para os padrões da época. Francisco de Oliveira observa:

(...) devo chamar a atenção, também, para este aspecto inovador: a SUDENE começou a implantar no Brasil um estilo de trabalho técnico incomparável com o que existia no resto do país, excessão feita a algumas instituições nacionais como o BNDE, por exemplo. E digo um estilo de trabalho técnico, e não domínio da tecnologia, porque o trabalho técnico era então entendido tão-somente como forma de racionalizar demandas populares (2).

A Instituição contou, no período, com um amplo programa de assistência técnica estrangeira. Com ela, colaboraram instituições internacionais como as Nações Unidas, a FAO,

(1) Ibidem.

(2) Depoimento de Francisco de Oliveira na CPI da SUDENE. Cf. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Câmara dos Deputados. Relatório e conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a avaliar a atuação da SUDENE. Diário do Congresso Nacional, Brasília (014 supl.), 1979.

a UNESCO, os Governos francês, japonês, norte-americano e a Fundação Ford, em áreas tão diversas como: transporte, indústria têxtil, geologia, artesanato, hidrogeologia, recursos hídricos e abastecimento.

3.2.3.2 A luta política pela aprovação do Plano

É esse aparelho de Estado, com tal perfil, com as pretensões e com o início de uma prática — antes assinalados — que, por ocasião da tramitação do Plano Diretor no Congresso Nacional, voltava a ser discutido nacionalmente e sobre o qual se posicionariam diferentes forças políticas. Nesse momento, constata-se a mesma polarização de forças existentes em 1959. De um lado, as oligarquias agrárias opondo-se ao planejamento, de outro as demais forças, inclusive a burguesia buscando viabilizá-lo. É certo que uma parte da burguesia já rompera com o apoio inicial à SUDENE, como se nota pela posição do Governador de Pernambuco, Cid Sampaio, mas tudo indica que o realinhamento das frações da classe dominante vai se definir mais tarde (1). A aliança contra o latifúndio parecia ainda de pé, no final de 1961.

Arrastando-se por cerca de um ano e meio no Congresso Nacional, o I Plano Diretor só foi aprovado no início de dezembro de 1961, sob pressão de um amplo movimento de mas

(1) Os principais atores desempenhavam nas duas situações os mesmos papéis, exceto o Governador de Pernambuco, que, de defensor da SUDENE, em 1959, passa, em 1961 a criticar severamente a política desse órgão e o seu titular.

sas centrado em Recife (1). Para Hirschman (2), esse era um fato inédito: era a primeira vez que um movimento popular fazia uma greve para sustentar um órgão estatal de planejamento. Oliveira (3) também menciona esse evento. Mas ambos autores fazem tal referência muito brevemente. Seria necessário portanto observar esse momento mais de perto.

O atraso na aprovação do Plano provocou cobranças cada vez mais frequentes dos setores interessados. Comenta o "Correio da Manhã":

Há mais de um ano que se arrasta, no Congresso, o Plano que a SUDENE traçou para a evolução administrativa do Nordeste. Trata-se do primeiro e inadiável passo para evitar a revolução social, a revolução profunda, como o Brasil não conheceu ainda (...) (4).

À mesma época, o Conselho Sindical, órgão que congregava os Sindicatos dos Trabalhadores do Nordeste, em reunião em Recife, tomou várias decisões, entre as quais: a) pedir a todos os Sindicatos do Nordeste que exercessem influência junto aos deputados federais de seus Estados e comissões técnicas do Congresso cobrando a aprovação do Plano Diretor; b) apoiar a Comissão de Governadores que fora a Brasília exi

(1) Celso Furtado afirmava que se o Plano não fosse aprovado seria difícil executar as obras programadas para 1962, por falta de recursos. Ameaçava demitir-se, porque era "inconcebível entrar no quarto ano de atividade no Nordeste para fazer promessas e elaborar planos no ar", Correio da Manhã, 03.09.1961.

(2) HIRSCHMAN, A.O. Política... op. cit.

(3) OLIVEIRA, F. de. Elegia... op. cit.

(4) Jornal do Commercio, Recife, 12.05.1961.

gir urgência na aprovação do Plano; c) responsabilizar o relator do projeto, o deputado Oliveira Brito, pelo atraso na aprovação do Plano; d) indicar uma comissão para levar a questão a um Congresso de Metalúrgicos em Belo Horizonte; e) de nunciar aos trabalhadores os entraves que estavam sendo cria dos ao plano da SUDENE.

O Conselho promoveu uma conferência sobre a SUDENE, na qual o economista Jáder de Andrade informou aos trabalhadores que o Plano Diretor não atendia à "clientela política", e que seu objetivo era tornar os investimentos mais rentáveis, substituindo "a atual economia arcaica por um programa inten sivo de industrialização" (1).

A posição do PCB era de denúncia contra os latifundiários, que haviam intensificado a luta contra a SUDENE, e de manifesto apoio ao seu titular, Celso Furtado, conforme se lê em editorial da Folha do Povo, de 14 de outubro de 1961. Pa ra o Partido, outras forças também se opunham ao planejamento e à industrialização do Nordeste; o imperialismo norte-ame ricano e a burguesia do Centro-Sul do país (2).

Retornemos à questão da discussão do Plano no Congresso. Além dos entraves à sua aprovação, havia a questão do grande número de emendas, algumas com sérias implicações para o planejamento regional como as do Senador Argemiro Fi gueiredo: a de número 21, que fazia voltar ao DNOCS as atríbuições dos serviços e obras de irrigação, construção de bar

(1) Jornal do Commercio, Recife, 18.05.1961.

(2) Cf. CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit. p.109-110.

ragens e perfuração de poços tubulares; a de número 25, que não permitia à SUDENE executar nenhum plano de colonização ou promover o deslocamento de população de um Estado para outro. Retornava-se, assim, à tentativa frustrada de 1959, gerando, desta vez, uma reação popular sem precedentes:

A resposta do povo nordestino à emenda Argemiro Figueiredo tem sido impressionante. Nas universidades, nos sindicatos, nas ligas camponesas, na imprensa, na praça, nos locais de trabalho, nos lares, por toda a parte vibram cearenses e pernambucanos, paraibanos e alagoanos, sergipanos e baianos, riograndenses e piauienses, dizendo NÃO aos latifundiários e 'industriais da seca'(1).

No início de dezembro, por sugestão do Prefeito de Recife, Miguel Arraes, as forças populares decidiram fazer uma manifestação no centro de Recife, paralisando a cidade em defesa da aprovação do Plano contra as emendas Argemiro Figueiredo. O prefeito de Recife coordenou a campanha juntamente com o movimento sindical e os estudantes. Suas declarações, na época, traduzem nitidamente sua posição em relação ao órgão de planejamento regional. Reunido com os presidentes de todos os sindicatos, Arraes afirma que

(...) a SUDENE é sobretudo uma conquista do povo nordestino e que foi o clamor das populações marginalizadas do Nordeste a semente germinadora do plano político e administrativo da SUDENE, que contou com estudos criteriosos dos técnicos, tendo à frente o economista Celso Furtado (2).

(1) Novos Rumos, Rio de Janeiro, 21.12.1961.

(2) Correio da Manhã, 02.12.1961.

Em entrevista coletiva à imprensa, diz Arraes:

Não se compreende que o Congresso Nacional negue a aprovação do Plano Diretor. Reclama-se contra o fato de nada ou quase nada se ter feito, mas quando se trata de votar recursos para a região, surgem dificuldades que não podem ser justificadas nem aceitas. Sabemos que o Plano Diretor não resolverá todos os nossos problemas, mas é o começo do trabalho pela redenção de nossa gente.

Não podemos assistir de braços cruzados tamanho atentado contra a luta de todo o Nordeste para sair da situação de miséria em que vive mergulhado. É preciso que protestemos contra isso, paralisando Recife inteira por meia hora. Ou seja uma demonstração de que o Nordeste protestará de forma ainda mais vigorosa, se não forem atendidas suas reivindicações. Estou certo de que estudantes, trabalhadores, classes liberais comerciantes e industriais saberão unir-se ao protesto de todo o povo contra esse atentado às legítimas conquistas de nossa região (1).

A manifestação de Recife, dia 6, nas proporções em que seus articuladores esperavam, foi um importante instrumento de pressão sobre o Congresso. Tanto que dois dias depois o Plano Diretor foi aprovado, sem as emendas Argemiro Figueiredo.

Segundo Inaiã Carbalho, o "realinhamento e a mobilização das diversas frações das classes dominantes nordestinas retardaram bastante a aprovação do Primeiro Plano" (2).

Por tudo o que vimos, cremos que a principal reação ao Plano continuava partindo principalmente das oligarquias rurais, que se opunham a qualquer transformação na estrutura

(1) Ibidem, 01.12.1961.

(2) CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit. p.104 (mimeo).

social. Os realinhamentos vão se dar no momento seguinte, à medida que cresce o movimento pelas reformas de base e avançam as forças populares.

3.3 A etapa de 1962 a março de 1964

A observação da etapa de 1962 a março de 1964 permite constatar a permanência do processo de planejamento inicialmente concebido, isto é, a continuidade das ações planejadas a partir do GTDN. Pela primeira vez, no país, uma intervenção estatal planejada ultrapassava mais de um período presidencial (1).

Com João Goulart na Presidência da República, o Superintendente da SUDENE foi chamado a acumular o cargo com o de Ministro sem Pasta para o Planejamento. E a intenção era a de levar para a esfera nacional a eficiência que fora conseguida ao nível regional, em matéria de planejamento (2).

No plano econômico, decorridos quatro anos desde o início do CODENO, já se podia fazer um balanço preliminar da atuação da autarquia. Segundo estimativas apresentadas no final de 1962 por Celso Furtado, o ritmo de crescimento do

(1) A permanência dessa estrutura não era considerada ainda como um fato normal da administração. Assim, quando da eleição e posse de Jânio Quadros, pairou grande dúvida e inquietação na SUDENE quanto à sua possível sobrevivência.

(2) "A SUDENE desenvolve o Nordeste e é uma lição de Governo ao Brasil. Devíamos ter, também, para este grande e miserável Nordeste que é o país inteiro, uma SUDEBRA ou Superintendência do Desenvolvimento do Brasil (...)". CALLADO, A. Tempos de Arraes; a revolução sem violência. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969.

Nordeste igualou-se ao do Centro-sul, entre 1958 e 1961. Em 1960, 40% dos novos empreendimentos levados a efeito no país o foram no Nordeste. Os investimentos privados aumentaram de 1,9% no Nordeste em 1958 e de 5,2% em 1961. Essa região, se gundo Furtado, transformara-se, de súbito, em um centro para a iniciativa privada.

A elaboração e a aprovação do II Plano Diretor é o fato mais importante desta etapa, não só porque destina recursos para a continuidade da ação planejada na região, como pelas modificações que contém. Daqui para a frente, examinamos a atuação da SUDENE apenas no que tange aos setores produtivos (Agricultura e Indústria), excluindo o setor Serviços, para permitir uma abordagem em maior profundidade dos diferentes programas daqueles setores.

3.3.1 Atuação no Setor Agrícola

3.3.1.1. O projeto de povoamento do Maranhão

Principal item de abastecimento alimentar do I Plano Diretor, o Projeto de Povoamento e Colonização do Maranhão foi detalhado em Recife, entre 1961 e meados de 1962. O projeto definitivo previa a incorporação ao processo produtivo (1) de cerca de 250.000 ha de terras, dos quais 30.000 em uma etapa inicial, os quais se destinavam à produção horti

(1) Sob esse aspecto, entendia-se a produção, beneficiamento industrial e comercialização dos produtos.

granjeira, frutas (principalmente banana), cereais, madeiras e seringueiras (1). O projeto permitiria implantar comunida des agrícolas na área entre os rios Pindaré e Gurupi, para a fixação de emigrantes que se encontravam ao longo da rodovia BR-22 em condições precárias. Em 5 anos seriam fixadas 25.000 famílias.

Outra característica do projeto era o fato de ser auto-financeável, sobretudo em função da venda de madeiras, graças a uma exploração racional, de forma seletiva e evitando-se as queimadas largamente empregadas pelos camponeses.

O II Plano Diretor estabeleceu as seguintes priori dades para o projeto: organização do escritório-base em Pin dará-Mirim; construção de 30 escolas primárias e 3 postos mé dicos; organização de duas cooperativas com 10 armazéns cada uma; construção de poços, casas e estradas.

Para a execução do projeto foi criado o Grupo Inte grado de Povoamento do Maranhão (GIPM), com sede em Recife, e um escritório-base na área, em Pindaré-Mirim. Em agosto de 1962, com a conclusão das obras do escritório na área, come çou a ser enviado um número relativamente grande de técnicos aos três núcleos de povoamento (Pindaré-Mirim, Alto-Turi e Zé Doca). Ao todo, 80 profissionais, no auge dos trabalhos

(1) O projeto de povoamento do Maranhão baseou-se nos seguintes estudos prévios: Relatório de 8.8.1961 da Prospeção e Levantamentos S.A.; "Possibilidades agrícolas da área que margina a BR-22 no Maranhão (Norte e Nordeste de Pindaré-Mirim)", Hardgreaves, Robertson e Williamson, de 6 de novembro de 1961; Relatório do Levantamento Expedido dos Solos da área Caeté-Maracaçumê, por Thomas H. Day; Missão da FAO, agosto de 1959. Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SUDENE. Projeto de povoamento do Maranhão; Plano Agrícola. Recife, 1962, p.4 (mimeo).

do Grupo, compreendendo: agrônomos, naturalistas, médicos, dentistas, educadores sanitários, professores, administradores. As condições de trabalho por estes encontradas foram bastante difíceis, em uma área de transporte precário, interrompido por vários meses do ano, face às chuvas, e sem abastecimento regular.

Entre os trabalhos que ali se desenvolveram, destaca-se, por exemplo, o levantamento de espécies vegetais e sua aplicação tecnológica, trabalho realizado por equipe de naturalistas. As amostras colhidas eram enviadas em caráter de intercâmbio científico aos institutos agrônômicos do Norte e Nordeste e de Campinas, ao mesmo tempo em que informações eram trocadas com entidades científicas que operavam em condições análogas na América Equatorial.

Levantamentos de saúde mostraram elevados índices de doenças como bouba, tracoma (76% da população), tuberculose, na população local; iniciou-se a assistência médica e dentária e se construíram 16 salas de aula até 1963.

Um depoimento sobre como os trabalhos eram executados nos diz:

Em suas atividades diárias nos setores de organização de comunidades, de saúde, de comercialização, etc. um grupo de jovens, aliciados nas capitais do Nordeste, promove aqui uma agitação inusitada, em confronto com os velhos hábitos de uma comunidade acostumada ao atraso e à estagnação(1).

(1) "SUDENE povoa no Maranhão área superior ao Estado de Sergipe", Jornal do Comércio, Recife, 10.2.1963. Para muitos técnicos que participavam inicialmente do projeto do Maranhão essa não seria uma experiência como outra qualquer. Eles a associavam aos "kibutz" de Israel ou às comunas chinesas. (Entrevista com Risoleta Ezequiel, primeira a coordenar o projeto na área).

O projeto sofreu forte oposição das oligarquias da região como um todo e dos "grileiros" da área. Estes procuraram lançar a população contra os técnicos, dificultando a realização dos trabalhos, sobretudo os de educação sanitária. De um modo geral, a direita via motivações subversivas no projeto, ou, pelo menos, fez tudo para apresentá-lo como tal. Esse constituiu um dos fortes obstáculos à sua viabilização.

Por outro lado, admite-se que houve erros na concepção do projeto e que esses em grande parte decorriam do fato de que à época eram ainda bastante insuficientes os conhecimentos relativos à promoção do desenvolvimento de uma região equatorial. Em estudo publicado após 1964, a CEPAL ponderava que, se bem que o balanço da experiência do Maranhão estivesse por ser feito, parecia inegável que, na fase de projeto, houve um exagerado otimismo quanto às possibilidades concretas da área (1). Uma das razões maiores era que a base de solos não parecia propícia ao desenvolvimento de uma agricultura alimentar de porte (2). Quanto a essa questão, a explicação estava em que a fina camada de humus que recobre o solo e que é mantida graças ao porte da vegetação recebe uma lavagem (devida à elevada pluviosidade da área, de 2.600 mm anuais), tanto no sentido vertical como horizontal, provocando a sua laterização e lixiviação. Como consequência do empobrecimento do solo e do nível cultural do campo

(1) CENTRO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CEPAL/BNDE. SUDENE: avaliação de experiência de planejamento regional. Boletim Econômico da SUDENE, ano 2 nº 2. Recife, 1966.

(2) Ibidem.

nês, este pratica uma agricultura predatória caracterizada pelo nomadismo (1).

No final de 1963, o ritmo de funcionamento do projeto achava-se bastante reduzido, em relação aos seis meses iniciais. Não há registro de uma avaliação sobre as dificuldades do projeto, feita pela SUDENE naquele momento (2). As razões de ordem técnica e social apontadas acima tiveram grande significação, mas qual o peso proporcional de cada uma delas?

Para tentar responder essa questão detenhamo-nos em outro aspecto do problema. A SUDENE distinguia os 250.000 ha. do projeto em duas partes, os 30.000 ha. (que compreendiam a primeira etapa) e o restante, incluindo o Alto Turi. Na primeira área dificilmente se poderia falar em terras públicas, pois elas estavam literalmente "griladas". Tentar regularizar juridicamente a tenência da terra nesse espaço implicaria enfrentar os "grileiros" locais e os interesses das oligarquias regionais. O que a SUDENE não parecia disposta a fazer, tanto que desde o início ela se volta para o Alto Turi (posto avançado de penetração na Hiléia Amazônica) e onde após estudos técnicos, iniciar-se-ia o programa de colonização propriamente dito com distribuição de lotes para a fixação dos colonos.

Nessa segunda área, além da questão técnica (limitação do conhecimento relativo à exploração econômica de áreas

(1) Ibidem.

(2) Vimos que para o projeto em causa contou-se com a elaboração de trabalhos de firmas e de consultores bastante conceituados.

equatoriais), colocava-se, de imediato, uma outra: a grande insuficiência de recursos, para o objetivo proposto. Deparando-se, na prática, com a magnitude dessas questões, a SUDENE, momentaneamente recua, convergindo sua atenção para outras áreas, notadamente a Zona da Mata, onde esperava realizar experiências visando à reforma agrária (1).

3.3.1.2 Reestruturação da economia da Zona da Mata

As ações voltadas para a Zona da Mata (Nordeste Oriental) seguiam em duas direções: uma buscando aumentar a produtividade da economia açucareira, através da introdução de tecnologia, que permitiria liberar terras; outra visando aproveitar as terras públicas próximas aos grandes centros urbanos. Os estoques de terras resultantes seriam destinados à distribuição ou venda a preços baixos aos camponeses, para exploração familiar; não deixava de ser uma sorte de reforma agrária.

a) "Tecnologia versus terra"

A definição do programa para a reestruturação agrária da Zona da Mata produtora de açúcar partia do pressuposto da elevação dos preços dos alimentos na área, em relação aos preços do açúcar, que apenas acompanhavam o nível geral de preços do país, ameaçando permanentemente a rentabilidade

(1) OLIVEIRA, F. de. Depoimento à CPI-SUDENE... op.cit.p.24.

da cultura canavieira. Por sua vez, o aumento relativo dos preços dos alimentos era causado pela própria estrutura agrária dessa cultura, responsável pela sub-utilização das terras da faixa úmida. Superar esse quadro exigiria dois tipos de ação: uma visando colocar a cultura canavieira sobre bases de mais alta capitalização, para elevar o seu padrão tecnológico e fazendo-a beneficiar-se dos avanços permanentes da tecnologia nesse setor; outra, buscando liberar terras na zona úmida para nelas organizar a produção de alimentos, de modo que a oferta destes, acompanhasse o crescimento da população urbana na faixa litorânea.

Na prática, a SUDENE deveria realizar os investimentos para elevar a produtividade do açúcar e os usineiros, em troca, liberariam terras. Era o chamado projeto de "tecnologia por terras", que tornaria possível executar uma política de propriedade de tipo familiar, à base de pequena área, cuja previsão era de que a renda real do trabalhador agrícola mais do que triplicasse, e se criasse um excedente de alimentos para o consumo da região. O projeto previa, a médio e a longo prazo, irrigação de 100.000 ha de cana e a instalação de 50.000 famílias nas terras que fossem liberadas.

Encarada apenas sob o ponto de vista técnico, o projeto era bem estruturado, o mesmo não se podendo dizer quanto à sua viabilidade político-social. Tudo leva a crer que se estimou o apoio social ao projeto em função da posição de parte importante da burguesia da agro-indústria nordestina à Operação Nordeste. Ocorre que, em 1961, um dos seus líderes mais importantes, Cid Sampaio, aliou-se aos interesses do capital estrangeiro e passou a atacar a SUDENE. Sem esse apoio,

o projeto era praticamente inexecutável, face à correlação de forças na época.

Um dado de conjuntura criou maiores dificuldades, qual seja: a elevação dos preços internacionais do açúcar face ao bloqueio a Cuba, imposto pelos E.U.A., e o aumento das cotas do Brasil no mercado norte-americano, face ao bloqueio. A economia canavieira nordestina encontrava, assim, nova oportunidade para crescer - crescer em extensão, face a seus baixos níveis de produtividade.

O usineiro tinha, desse modo, mais um motivo para não aceitar qualquer medida que viesse implicar a redução de suas terras.

b) Aproveitamento das terras públicas próximas aos grandes centros urbanos

Um outro tipo de agricultura familiar seria implantado em terras públicas que restavam na Zona da Mata. De acordo com levantamentos feitos, tratavam-se de pequenas reservas em alguns Estados (Alagoas, Pernambuco e Paraíba), perfazendo um total de 25.348 ha. (ou seja, 0,5% da Zona da Mata), sendo a área aproveitável de apenas 17.774 ha. A maior parte dessas terras pertencia à Rede Ferroviária Federal.

Nessas áreas, seriam organizadas granjas de 10 ha. para a produção hortigranjeira, segundo um plano de colonização que exigiria investimentos de pouco mais de 500 mil cruzeiros por família (implementos, construções, sementes adubos, etc.). Esse investimento seria resgatado pelas famílias

à SUDENE, a médio prazo (1).

A importância dessas terras, apesar de sua reduzida dimensão, residia no fato de se encontrarem perto dos grandes centros urbanos e serem servidas por rodovias e ferrovias federais. O II Plano Diretor colocava para essas áreas os seguintes objetivos: i. levantamento do suporte físico das propriedades; ii. elaboração de projetos agrícolas especializados na produção de alimentos; iii. teste de novos métodos de organização rural e de distribuição da produção; iv. preservação dos recursos naturais (2). O documento estimava que em 1962 seriam iniciados os trabalhos em 8 propriedades com área estimada em 19,5 mil ha. Mas a única em que a SUDENE começou a atuar de fato foi Tirirí, em Pernambuco, cuja área era de apenas 150 ha, quando as três maiores propriedades levantadas tinham áreas de respectivamente 13.000, 6.000 e 2.200 ha. (3).

Ao núcleo de 150 ha de terras públicas do projeto original de Tirirí acrescentaram-se mais 5 unidades agrícolas canavieiras, de propriedade privada, perfazendo um total de 6 engenhos. Mas a evolução da experiência de Tirirí não

(1) CENTRO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CEPAL/BNDE. SUDENE Avaliação de uma experiência de planejamento regional. Boletim Econômico da SUDENE, ano 2, nº 2. Recife, jan.mar. 1966.

(2) MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA A COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS. SUDENE. III Plano Diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste. Recife, SUDENE, Divisão de Documentação, 1966, p.35.

(3) Ao mesmo tempo, na Colônia de Camaratuba, uma das oito propriedades públicas levantadas, com 6.510 ha., a SUDENE iniciou o trabalho de organização da produção em cooperativa. A colônia pertencia ao Governo do Estado da Paraíba. Pelo projeto da SUDENE, ela produziria hortigranjeiros para abastecer João Pessoa. Após 1964, a cooperativa foi devolvida ao Governo daquele Estado.

pode ser avaliada pelos dados frios, comparando a concepção inicial dos planejadores com os seus resultados. Hã, antes de tudo, uma história que, mesmo que parcialmente, deve ser recuperada.

O ponto de partida da cooperativa de Tiriri não foi uma concepção técnica, mas sim uma questão prática: a insatisfação dos camponeses (30 famílias) do engenho Tiriri, de propriedade da Rede Ferroviária, que decidem ocupá-la(1). As dificuldades em explorar a terra, exaurida levaram os camponeses a aproximar-se de técnicos da SUDENE. Esta resolve assistir aos camponeses e sugere a constituição de uma cooperativa inicialmente de consumo, para substituir o "barracão"(2). Em seguida, cria-se uma cooperativa de produção (de produtos hortigranjeiros).

Em um segundo momento, o usineiro Rui Cardoso, face à dificuldade em pagar o salário mínimo e o 13º salário aos trabalhadores dos 21 engenhos de sua usina, propõe à SUDENE arrendar 5 desses à cooperativa de Tiriri. Aceita a proposta pela SUDENE, as terras passam aos camponeses, sob a forma de arrendamento, o que possibilitava à cooperativa produzir também cana. Os membros dessa receberiam financiamento do

(1) A propriedade havido sido adquirida pela Great Western para a produção de lenha destinada a suas locomotivas.

(2) A idéia da criação da cooperativa também foi interessante. Ela surgiu quando os camponeses receberam a primeira remessa de "alimentos para a paz", do governo norte-americano. Em vez de distribuí-los gratuitamente, os camponeses resolvem vendê-los e com o resultado da venda iniciar o estoque de uma cooperativa.

Banco do Brasil e com os lucros obtidos poderiam posteriormente comprar definitivamente as terras (1).

Os usineiros logo se manifestaram, tentando, inicialmente, através da Associação dos Fornecedores de Cana de Pernambuco, comprar as propriedades do ofertante, o qual recusou. Fracassado esse intento, pressionaram o Banco do Brasil para que não financiasse o projeto (2), e apontam o vendedor das terras — que, aliás, não pertencia à "aristocracia" do açúcar, mas tinha origem no comércio — como interessado em "cubanizar Pernambuco" (3).

Mas a ótica de Rui Cardoso não era absolutamente esquerdizante, mas declaradamente capitalista. É o que ele diz em reunião a que fora convocado por todos os seus pares, preocupados com aquele "desviacionista". Ele relata a Antônio Callado:

Nessa reunião, eu não tentei amolecer nenhum coração. Quis apenas provar que a cooperativa era a melhor solução capitalista para os usineiros. Ou as usinas demitiam o excesso de mão-de-obra, agravando o perigo de comoções sociais, além de aumentar a conta das indenizações a pagar, ou guardaria esse excesso de braços, aumentando os custos de produção (4).

(1) CALLADO, A. Tempos... op. cit.

(2) A liberação parcial do financiamento pedido à SUDENE ao Banco do Brasil só foi concedida no final de 1963 mediante pedido de Celso Furtado ao Presidente Goulart.

(3) CALLADO, A. Tempos... op. cit.

(4) Ibidem. É interessante observar que, segundo o mesmo autor, uma das condições do acordo do usineiro com a SUDENE era que esta não levasse os trabalhadores dos engenhos arrendados para o Maranhão.

Justamente é essa a face do projeto que não conta com a aprovação da esquerda. Para esta, Tiriri é ainda vista como um instrumento que se opõe aos objetivos das Ligas. Ela funcionaria como "efeito-demonstração" para os trabalhadores do campo. Mas um projeto capitalista, em uma região onde eram ainda tão marcantes as relações pré-capitalistas, podia assumir caráter progressista. Isso não era fácil de ser percebido no contexto de Pernambuco nos embates de 1963 e começo de 1964, quando para as lideranças de esquerda colocava-se dramaticamente a necessidade de "queimar etapas", sob o impulso de forças radicais do campo. O dilema de Tiriri era talvez o dilema da própria SUDENE, em relação às forças de esquerda.

Segundo a CEPAL, a SUDENE investiu no projeto recursos apreciáveis, em organização, construção de escolas, serviço médico e implementos agrícolas (1). Ele ofereceu a oportunidade para estudar formas alternativas de organização da produção da zona canavieira. Nesse sentido, funcionaria apenas como um modelo que poderia ser útil para uma possível reforma agrária na região (2). Ao que tudo indica, a experiência demonstrou ser possível a organização em cooperativa naquela área, com base na pequena produção. Ela permitiu também obter informações mais precisas sobre custos de produção na la

(1) CENTRO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CEPAL/BNDE. SUDENE.. op. cit. p.47.

(2) "A experiência capitalizada nesse setor (projeto Tiriri) será de grande utilidade para a orientação da implantação racional de uma futura Reforma Agrária". Cf. SUDENE. Plano Diretor em execução. Salvador, Serviço Gráfico da CPE, 1962, p.86.

voura de cana, segundo diferentes alternativas (1).

A respeito dos projetos voltados para a reestruturação da economia da Zona da Mata, há um outro ponto que merece um exame, qual seja a convergência de atenção da SUDENE para essa área no momento em que se começa a perceber os grandes obstáculos interpostos à colonização e povoamento do Maranhão. Francisco de Oliveira aborda essa questão:

A SUDENE repousou suas esperanças de resolver a questão agrária no Nordeste via os projetos de colonização. Somente alguns anos depois, quando se percebeu, realmente, que os projetos de colonização não seriam por si capazes de resolver a questão, é que a SUDENE tratou de elaborar planos que na verdade pudessem fazer uma reforma agrária na própria Zona da Mata nordestina, reconhecidamente melhor área dentro daquela região(2).

Se bem que o tempo de duração dessas experiências tenha sido relativamente curto, é possível dizer que elas não produziram os resultados desejados. Qual a razão? O mesmo autor segue explicando:

A essa altura, a relação de forças políticas já havia mudado inteiramente e os industriais, que, no princípio, haviam sido forças sociais que apoiavam a SUDENE, naquele momento já se opunham aos seus projetos, de tal forma que se frustraram os planos de se fazer uma reforma agrária na Zona da Mata, que não eram de forma alguma planos de expropriação, senão que contemplavam a modernização da indústria açucareira, em troca do que os

(1) CENTRO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CEPAL/BNDE. SUDENE... op. cit. p.47.

(2) OLIVEIRA, F. de. Depoimento... op. cit., p.24.

proprietários de terra da região entregariam as terras excedentes para a reforma agrária. Não foi possível ser levada adiante a reforma agrária pela própria mudança na relação de forças políticas existentes no Brasil, no Nordeste em particular (1).

Mas antes que o impasse colocado se resolvesse com o golpe de abril de 1964, a relação de forças parecia pender para as forças populares. É interessante, nesse sentido, observar a mudança de posição do próprio Celso Furtado. Em balanço da SUDENE, feito no final de 1962, em que considerava o problema da produção agrícola ainda irresolúvel, Furtado considerava que a estrutura agrária do Nordeste não permitia acompanhar a evolução técnica desse setor, em geral e que, por isso, a reforma agrária tornava-se mais urgente nessa região do que no resto do país (2). Mas naquele momento considerava impossível a efetivação da reforma agrária pela SUDENE, pois a lei não a capacitava a tanto e sim, exclusivamente, ao Congresso Nacional. E acrescentava:

Presentemente, a SUDENE organiza projetos para mostrar as dificuldades da prevista reforma, promovendo consultas e realizando projetos de colonização, enquanto doa terras e edifica cooperativas de trabalho, isto é, enquanto pressente as perspectivas especiais daquela região (3)

(1) Ibidem.

(2) Correio da Manhã, 20.11.1962.

(3) Ibidem.

Sem dúvida, a conjuntura de 1962-63 havia mudado em relação à de 1959-60. Agora, era no plano nacional — onde ocorriam os grandes embates em torno das "reformas de base"— que as decisões maiores deveriam efetivamente ser tomadas. Principalmente a partir de maio de 1963, quando sob o fogo cruzado dos diferentes interesses sociais em jogo, o Presidente Goulart decide assumir a campanha pelas reformas.

3.3.1.3 Irrigação

A questão da irrigação no I Plano Diretor, como vimos, compreendia dois aspectos: a irrigação da bacia dos açudes públicos e a irrigação no Vale do São Francisco. Tanto em um caso como no outro, a SUDENE dirigiu as suas ações para a realização de pesquisas, formação de pessoal especializado, o levantamento de informações sobre a matéria e avaliação dos recursos e possibilidades hidrológicas.

Entretanto, apenas na irrigação no São Francisco deram-se passos significativos, apesar de existirem estudos bastante avançados do DNOCS sobre as bacias dos açudes. Isso levou o Presidente Goulart a determinar ao diretor do DNOCS, em janeiro de 1964, a conclusão em 30 dias de um plano global para a colonização dos grandes açudes (1). Com a queda do

(1) Declaração do Diretor do DNOCS, em Recife. Jornal do Brasil, 5.1.1964. A mesma autoridade acrescentava: "As terras serão desapropriadas por decreto presidencial e o Ministro da Viação Sr. Expedito Machado, deseja efetivar um plano piloto de colonização na Bacia do Curu, numa área de 8.000 hectares. O DNOCS dará máquinas e assistência técnica e o Banco do Brasil e o BNB financiarão os colonos.

Governo, logo em seguida essa determinação, logicamente, fi
cou sem efeito.

Os trabalhos visando a irrigação concentraram-se, portanto, no São Francisco e também no Vale do Jaguaribe, es
te não contemplado no I Plano Diretor.

a) Irrigação no São Francisco

A irrigação em terras banhadas pelo rio São Francisco foi inicialmente tratada pelo Grupo de Trabalho de Desenv
volvimento do Nordeste, graças aos estudos que haviam sido feitos, antes, pelo DNOCS e pela CVSF (sobretudo no que respe
eita a geodésia, cartografia, aerofotogrametria e hidrologia). Mas a falta de dados sobre recursos do solo e pesquis
as agrônômicas com irrigação — o que inviabilizava a elabora
ção de planos concretos de aproveitamento da área para a grande irrigação — levou o CODENO a solicitar, em 1959, a ajuda do Fundo Especial das Nações Unidas (1). Com a rápida aprovação desse órgão, a SUDENE iniciou os trabalhos preparat
órios no segundo semestre de 1960, quando foi criado o Grup
o de Irrigação do São Francisco (GISF), (2) com uma equipe inicial de 11 agrônomos.

No início de 1961, começaram a chegar os técnicos das Nações Unidas e se deu início ao reconhecimento sistemá
tico dos recursos em solos da área e dos estudos hidrológicos.

(1) O Fundo Especial das Nações Unidas converteu esses estu
dos em seu projeto nº 18, o primeiro da entidade no Brasi
l.

(2) O Grupo se incumbiria da área do Submédio São Francisco, enquanto a do Baixo São Francisco ficava a cargo da C.V.S.F.

Reforçaram-se também os trabalhos de experimentação de irrigação em duas estações experimentais existentes na área, de 2.600.000 ha divididos entre os Estados de Pernambuco e da Bahia. Em 1962, ^{havia} no projeto, 5 técnicos da ONU, de nacionalidades diversas e 26 técnicos brasileiros.

A área escolhida compreendia cerca de 4.000 ha (de um total de 5.000 ha que as pesquisas haviam considerado irrigáveis) margeando o rio São Francisco, no município de Petrolina, na mesma mancha de solos em que se encontrava instalada a estação experimental. A idéia era de se criar um Laboratório Vivo de Irrigação.

Em 1982, o projeto do GISF foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da SUDENE, que ao mesmo tempo autorizou a desapropriação da área. Em seguida, (6.8.1962) o Conselho de Ministros declarou a área de utilidade pública, para fins de desapropriação em favor da SUDENE.

Antonio Callado, que visitou a área no início de 1964, escreve:

Nos arredores secos da cidade de Petrolina em Pernambuco, fronteira à de Juazeiro, na Bahia, a SUDENE tem hectares e hectares de verdes plantações. Aliás no Nordeste inteiro (...) existem apenas 7.000 hectares de terra irrigadas. Só na região experimental de Petrolina, haverá 4.000 hectares irrigados em 1965 (1).

(1) CALLADO, A. Tempos... Op. cit.

Acrescenta o mesmo autor:

Poderosas motobombas sugam a água do São Francisco, e os leves e removíveis canos de alumínio a conduzem aos campos experimentais. Por aspersão a água chove sobre culturas. Os verdes jardins são quadrados roubados à caatinga próxima... (1).

Na execução do projeto, em sua fase inicial, outro aspecto relevante é a colaboração entre órgãos de instâncias diferentes. Assim, a SUDENE conta com estudos iniciais do DNOCS e da CVSF e utiliza estações experimentais do DNOCS e do Governo do Estado de Pernambuco. Além disso, foram feitos ensaios experimentais no campo de irrigação da Divisão de Águas do Ministério de Minas e Energia, em Juazeiro. Tal fato evidencia que, em certas atividades, a SUDENE exercia a coordenação ou pelo menos uma liderança que lhe permitia obter a colaboração de outros órgãos.

b) Irrigação do Vale do Jaguaribe

A médio e a longo prazo a SUDENE esperava implementar programas de valorização de bacias fluviais face às vantagens dessa técnica para o desenvolvimento regional (2). Surgiu assim, em 1960, a idéia de escolher o vale do Jaguaribe como zona-teste para esses programas. Com essa finalidade, em fins de 1961, foi criado o Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe (GEVJ), contando com a colaboração do DNOCS e da

(1) Ibidem, ibidem.

(2) MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA A COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS. SUDENE. III Plano... op. cit., p.127.

assistência técnica francesa (1). Os trabalhos do Grupo visavam fornecer indicações para promover o desenvolvimento do vale do Jaguaribe e estabelecer um método a aplicar no desenvolvimento das demais bacias hidrográficas.

O rio Jaguaribe corta o Ceará do Sul ao Nordeste e forma uma bacia que abrange uma área de 80.000 km², ou seja, cerca de mais da metade do território desse Estado. Em 1960, viviam na área 1,5 milhão de habitantes (cerca da metade da população cearense), dos quais 70% eram analfabetos. Programaram-se vários estudos: econômicos, sociológicos, geológicos, hidrológicos, agrônômicos, pedológicos, irrigação, cobertura vegetal e erosão.

c) Política de abastecimento

A política de abastecimento contemplava a construção de um conjunto de centrais de abastecimento, apoiado, em sucessivos escalões, por uma rede de silos e armazéns e uma constelação de produtores organizados em cooperativas e por estas assistidos. Além disso, deveriam ser constituídos estoques alimentares de emergência, para reagir aos efeitos de instabilidade climática e regularizar o mercado (2).

Inicialmente, foi dada prioridade à construção de três centrais de abastecimento, em Recife, Fortaleza e Salvada

(1) Com esse fim a SUDENE firmou convênio com a Association pour l'Organisation des Missions de Cooperation Technique (ASMIC). O GEVJ era um grupo misto franco-brasileiro.

(2) Nos sucessivos Planos da SUDENE, o programa de abastecimento aparece ora como parte dos programas de agricultura, ora como setor próprio. Preferimos mantê-lo segundo a primeira caracterização.

dor. Para implementar esse programa, a SUDENE criou a cen
trais de Abastecimento do Nordeste S.A. (CANESA), sociedade
de economia mista, na qual a União participava com 99% das
ações.

A definição dessa linha de política beneficiou-se,
em larga medida, de recomendações propostas pela Missão Fran
cesa, que, junto à SUDENE, realizou estudos em 1960-1961 so
bre o abastecimento do Nordeste, publicando um relatório em
dois volumes (1).

Até 1964, avançou-se na construção da Central de
Abastecimento de Recife e deram-se os primeiros passos para
a construção das centrais de Fortaleza e Recife. O setor de
abastecimento, oferece um exemplo típico de como a ação re
gional deu lugar à uma política setorial centralizada, após
1964.

3.3.2 Atuação no setor industrial

3.3.2.1 O artigo 34: uma poderosa alavanca

Enquanto os debates e manifestações em defesa do
Plano Diretor ocorriam, no sindicato, na Universidade e na
praça pública, conforme vimos antes, uma emenda ao projeto
de lei apresentada por um dos parlamentares, o deputado Gile

(1) FARIAS, L.V. - Depoimento à CPI-SUDENE. Diário do Congres
so Nacional, op. cit. p.110. No quadro de sua planifica
ção "indicativa", iniciada na segunda metade dos anos 40,
os franceses adquiriram larga experiência na área de abas
tecimento aos centros urbanos.

no dé Carli, viria a ter enorme significado para a política de industrialização do Nordeste. Tratava-se, no diploma legal, finalmente aprovado, do artigo 34, que permitia a dedução de 50% do imposto de renda devido pelas empresas do país, para investimento no Nordeste. A novidade do instrumento estava em mobilizar um montante de recursos destinados a investimentos na região nordestina, o que o sistema de subsídios da lei de criação da SUDENE não possibilitava. Não era o caso de apenas isentar os novos empreendimentos, do pagamento do imposto de renda por um dado período de tempo. Ia-se além: agora reservava-se uma parcela do imposto para investimento com, obviamente, o consentimento das empresas.

O autor da emenda assim explica o seu significado:

A destinação de uma parte do imposto de renda de empresas existentes, tanto no Sul, como também, na própria região, que se disponham a criar indústrias novas, será elemento propulsor e dinamizador para a industrialização, porque entre reinvestir e pagar o imposto de renda, a opção será fácil. Com esse mecanismo eficiente e sedutor, o capital do sul do Brasil irá se instalar no Norte, dando uma solução técnica e racional (1).

É digno de nota, por outro lado, a explicação da idéia de criação desse instrumento. Em seu livro de memórias, Gileno dé Carli reafirma que a emenda por ele apresentada inspira-se em instrumento similar da Cassa per il Mezzo

(1) CARLI, G. dé. Atos e fatos de minha vida. Recife. Cia. Editora de Pernambuco 1983, p.254. Na opinião de Francisco de Oliveira, o artigo 34/18 foi "um mecanismo extremamente engenhoso". Cf. OLIVEIRA, F. de. Depoimento ... op. cit.

giorno (para o Sul da Itália). E particularmente interessante é a motivação da proposta. Segundo o autor, a preocupação com o movimento das Ligas Camponesas — que ele chega a descrever — foi o que o levou a aceitar a sugestão de um industrial de São Paulo para que fizesse uma viagem de estudo à Itália, com o fim de conhecer a política de desenvolvimento do Mezzogiorno.

O autor concluíra, de sua estada naquele país, que

(...) era justa a tese sustentada pelo Comitê de Ministros para a Itália Meridional de que não bastava criar a infra-estrutura e intervir no setor da agricultura para ser acelerado o desenvolvimento da região; e sim era preciso e indispensável adotar iniciativas maiores e diretas no domínio industrial (1).

Essa observação se adequava inteiramente à conjuntura do Nordeste, onde o parlamentar observara que o plano de colonização de Cid Sampaio, para se contrapor ao movimento das Ligas, não surtira nenhum efeito (2). Era preciso atuar firmemente do lado da indústria, como sugeria a experiência italiana. Mas a política industrial deveria visar fundamentalmente ao incremento da iniciativa privada,

(1) *Ibidem*, p.248.

(2) "Era (a colonização) uma resposta do Governo Cid Sampaio ao Deputado Francisco Julião. Era a tese da colonização contra as Ligas Camponesas. Foi, porém, um sonho de uma noite quente de verão...". CARLI, G. de. *Atos...* op. cit. p.242.

(...) pois, numa democracia, só se pode desejar a intervenção do Estado supletivamente, ou naquele tipo de indústria de segurança nacional, em que a iniciativa privada deve ser proibida a participação ou a co-participação (1)

Nota-se por essa afirmação que a idéia motivadora do artigo 34 afastava-se nitidamente do esquema sugerido, inicialmente, pelo GTDN, segundo o qual a participação direta do Estado, no setor secundário, deveria ser considerável.

Depois de descrever o sistema de incentivos do Sul da Itália, diz Gileno de Carli:

Eu pude apreender o sentido humano da grande iniciativa (...) Trouxe a idéia e me dispus, como deputado federal por Pernambuco, a trabalhar para modificar a fisionomia da minha região. Além do relatório, apresentei um projeto de lei disciplinando a aplicação de parte do imposto de renda no desenvolvimento nordestino. E o projeto ficaria ignorado, perdido nos desvãos ou nos gabinetes de deputados relatores acomodados se eu não tivesse tido a oportunidade de ser o relator do Primeiro Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste, apresentado pela SUDENE (2)

Ele explica, também, a tática empregada para conseguir a aprovação da proposta:

Em 29 de junho de 1961, apresentei um relatório à Comissão de Economia da Câmara dos Deputados e que, aprovado, incorporou à Mensagem do Governo as emendas por mim sugeridas (...) Montei no projeto governamental, utilizei a tática da urgência sugerida, não fiz barulho para não perturbar o zelo da Divisão do Imposto de Renda, do Ministério da Fazenda (3). (Grifos nossos).

(1) Ibidem, p.254.

(2) Ibidem, p.249.

(3) Ibidem, p.249.

A SUDENE, portanto, não participou da proposta que configuraria o artigo 34 e muitos dos seus técnicos não a aceitaram de imediato. Isso explica, em parte, o atraso na regulamentação do artigo, que só se deu cerca de seis meses depois de aprovado o Plano (1). Os técnicos não pareciam suspeitar do alcance do novo instrumento, nem imaginavam o papel que ele iria representar mais tarde. Por outro lado, a maior parte dos investidores privados, sobretudo no Nordeste, desconheciam também o significado da medida.

No final de 1962, ocorreu, na região, uma primeira onda de interesse pelo artigo 34, quando se percebeu que, apesar da falta de divulgação e do aparente desconhecimento a seu respeito pelos investidores, havia uma apreciável soma de recursos depositada no BNB, então estimada entre 4 e 5 bilhões de cruzeiros. Era uma "verdadeira salvação", segundo o presidente do Banco, Raul Barbosa, pois podia ser utilizada como reforço das aplicações de crédito geral de curto prazo (2).

Curiosamente, no Nordeste, de início, foram setores ligados ao capital mercantil os mais interessados na nova forma de financiamento. De fato, partiu da Federação das Associações do Comércio Atacadista de Pernambuco e da Associação

(1) "A SUDENE foi surpreendida pela inclusão, no Plano Diretor, do artigo 34, daí as dificuldades que tem encontrado para tornar o dispositivo realmente importante na industrialização do Nordeste". Essa declaração é do representante de uma empresa de promoção industrial, a "Nortec", nos debates promovidos pela Associação Comercial de Pernambuco, sobre o artigo 34. Cf. Jornal do Commercio, Recife, 7.12.62.

(2) Jornal do Commercio, Recife, 14.1.1963.

Comercial de Pernambuco a articulação para implementá-la: realizaram debates e contrataram consultores para esclarecer o mecanismo institucional que havia sido criado. Preocupavam-se os empresários com a possibilidade de que o Governo Federal, a pretexto de que não haviam sido apresentados projetos à SUDENE para a obtenção do incentivo, empregasse os recursos depositados no BNB para cobrir o seu déficit orçamentário.

Tudo isso resultou em um verdadeiro "lobby" dos empresários locais, que se viu reforçado com a visita a Recife (no final de novembro de 1962) de trinta industriais de São Paulo, representando os principais grupos econômicos do país (1). Além de reiterarem seu apoio à SUDENE, os "capitães da indústria paulista" (na expressão da imprensa local) mostravam-se vivamente interessados em investir no Nordeste (2). Mas nesse instante, configurava-se uma nova questão: a necessidade de estender os incentivos ao capital estrangeiro. Como se sabe, o artigo 34 facultava o benefício apenas às empresas de capital 100% nacional. Os industriais paulistas que, em 1957, mostravam-se tão seguros em promover o desenvolvimento do Nordeste sem o concurso de capitais externos, começavam agora a mudar sua posição. Sutilmente, o Presidente do Sindicato das Indústrias Mecânicas de São Paulo, Elimar

(1) Os empresários foram convidados por Celso Furtado, então acumulando os cargos de Superintendente da SUDENE e de Ministro sem Pasta. Entre os grupos representados pelos visitantes estavam: Arno, Willys Overland, Votorantim, Gasparian, Romi, Villares, Moinho-Santista, Ultragás-Ultramar e Brastemp.

(2) "De um modo geral, todos (empresários paulistas) acreditam que o Nordeste é um ótimo campo de expansão de suas indústrias". Jornal do Comércio, Recife, 4.12.1962.

Kok, assinala a "redação" do Artigo 34, que se refere a "indústria 100 por cento nacional", como grande entrave ao funcionamento do mecanismo em questão, porque a SUMOC, além da grande morosidade, em suas decisões, não concedia certidões mesmo a empresas em que a participação de capital estrangeiro fosse ínfima. Para ele, a condição de empresa de capital 100 por cento nacional era "difícil de conceber".

Em outro momento, o industrial insiste em seu argumento:

(...) a expressão gráfica cem por cento nacional, em relação ao capital das empresas é certamente inexequível na sua aferição. É um conceito absolutamente difícil. Talvez o espírito do legislador pensasse em firmas com predominância do capital nacional. Não se pode definir o capital de uma sociedade anônima com grande número de acionistas, inclusive estrangeiros (1).

Dado que os autores do GTDN não lidaram com categorias como modo de produção, não perceberam o estágio do capitalismo no Centro-Sul, que já assumia a forma monopólica. Muito menos se admitia que, a partir daquele momento, a extensão do capitalismo à periferia só seria possível de maneira associada ao capital estrangeiro. Mas a prática também pode sugerir saídas. Nesse sentido, a visita dos industriais de São Paulo foi muito "didática". Rapidamente a própria SUDENE operou uma mudança de rota; buscando reconquistar a iniciativa nesse terreno, ela se apressa a anunciar aos visitantes que

(1) Jornal do Commercio, Recife, 6.12.1962.

no ante-projeto de lei do Segundo Plano Diretor, encaminhado ao Congresso Nacional, permitia-se ao capital estrangeiro participar dos benefícios fiscais.

A questão da extensão dos benefícios fiscais do capital estrangeiro será retomada mais adiante. É oportuno, no momento, lembrar outro aspecto da política de incentivos, qual seja, a sua ampliação para a esfera dos Estados nordestinos. Isso porque no início da década de 60, o Estado de Pernambuco, por exemplo, concedia isenção de impostos e construira o Distrito Industrial do Cabo, no qual os terrenos eram financiados pelo prazo de dez anos. O Banco do Estado, por sua vez concedia aval e outras garantias bancárias, bem como crêdito complementar à pequena e média indústria.

Voltemos nossa atenção para as iniciativas no âmbito que vínhamos tratando, o da política regional comandada pela União. O II Plano Diretor, sancionado em julho de 1963, permitiu dar sequência à ação planejada. Duas importantes modificações foram por ele introduzidas: a extensão dos estímulos fiscais e financeiros ao capital estrangeiro e a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE). Ao mesmo tempo, criou condições para implementar a política de industrialização. Esses aspectos serão vistos em seguida.

3.3.2.2 Extensão dos incentivos ao capital estrangeiro

Lembremos, inicialmente, as pressões dos empresários, sobretudo os de São Paulo, contra o caráter restritivo do artigo 34 do I Plano Diretor, excluindo o capital estrangeiro

da participação nos incentivos financeiros e fiscais. Já a Lei do II Plano Diretor, através do seu artigo 18, estende tais incentivos às empresas de capital estrangeiro, na medida em que suprime a restrição de "capital 100% nacional", contida no artigo 34 do Plano anterior (1). Segundo algumas interpretações da época, o dispositivo do artigo 34, ao limitar o estímulo (dedução de 50% do imposto de renda), era inconstitucional.

À medida que se caminhava para a implementação do novo dispositivo, surgiram vários debates entre grupos de esquerda. No início de março de 1964, apesar das tensões nacionais em torno das reformas de base, houve espaço para que esses debates tivessem lugar. Eles se davam em torno e no interior da SUDENE.

A discussão não ocorreu apenas entre os grupos de esquerda. Um importante representante da burguesia industrial do Centro Sul, José Ermírio de Moraes, manifestou-se contrário à medida, argumentando que já se consentia grande privilégio ao capital estrangeiro ao se lhe dar acesso a um mercado tão amplo como o brasileiro (2). Assim, o debate não se

(1) Enquanto o artigo 34 do I Plano Diretor facultava "as pessoas jurídicas e de capital 100% nacional" deduzirem até 50% do imposto de renda para investimentos no Nordeste, o artigo 18, do II Plano Diretor refere-se apenas à "pessoa jurídica". Esse artigo com, praticamente, o mesmo conteúdo corresponde ao artigo 13 do ante-projeto do II Plano Diretor, elaborado pela SUDENE. Partiu também do deputado Gileno de Carli a sugestão da proposta, sendo este, portanto, seu co-autor. Em seu livro de memórias, ele diz ter sido sua a iniciativa, bem como a que determinava a extensão dos incentivos ao setor agrícola. Cf. CARLI, G. de. Atos... op. cit. p.260.

(2) Cf. NOVOS RUMOS, Rio de Janeiro, 24 a 30 de maio de 1963.

restringiu apenas aos estudantes, como quer Inaiã de Carvalho (1).

A repercussão na SUDENE foi de tal ordem que o Conselho Deliberativo teve que fazer duas reuniões a portas fechadas para discutir a regulamentação do artigo 18 do II Plano Diretor (2).

3.3.2.3 O FIDENE

Se, de um lado, o II Plano introduzia um instrumento considerado à época danoso para região, pelas forças de esquerda, por outro lado, buscava introduzir na política de desenvolvimento regional outro instrumento que se considerava bastante avançado, o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE), cujas finalidades eram bastante precisas:

- integralização do capital de empresas que executassem projetos prioritários para o desenvolvimento econômico do Nordeste;
- financiamento, total ou parcial, de pesquisa, exploração e industrialização destinados a promover o aproveitamento dos recursos minerais da região;
- cobertura, parcial ou total, dos riscos de câmbio decorrentes de operações em moeda estrangeira contratadas pela

(1) Ver CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit.

(2) A segunda reunião secreta, que aprovou a regulamentação ao Artigo 18 foi realizada a 4 de abril de 1964. O representante do Governador Miguel Arraes, no Conselho tentou adiar a votação da regulamentação, sendo voto vencido.

SUDENE ou com sua interveniência, para financiamento de in vestimentos de caráter econômico e social;

- financiamento, total o parcial, de construção de habitações populares, urbanas e rurais.

Os recursos do FIDENE eram constituídos de 0,2% da renda tributária da União; dotações orçamentárias; juros, lu cros, dividendos e outras receitas derivadas da aplicação dos demais recursos.

A participação acionária nas empresas seria feita da seguinte maneira: a SUDENE pagaria metade do valor dos equi^u pamentos sem similar no país, adquiridos no exterior por em^u presas localizadas no Nordeste e em troca receberia, destas, ações preferenciais no valor da importância paga em moeda es^u trangeira. A condição para operação era que as empresas be^u neficiadas se comprometessem a aproveitar única e totalmente matéria-prima agrícola do Nordeste e cuja produção pelo me^u nos 50% se destinassem à exportação (1).

A participação da SUDENE no capital da empresa não poderia ser superior a 50% do valor total do investimento de cada projeto — 70%, quando incluísse a parte de financiame^u to. O que se estava propondo era uma associação — talvez prematura — entre entidades públicas e o capital privado.

(1) Com os recursos do FIDENE, "a SUDENE, na verdade, teria a possibilidade de realizar um verdadeiro planejamento industrial". Cf. OLIVEIRA, F. de. Depoimentos... op. cit. p.23.

Com a regulamentação do FIDENE, em novembro de 1965, ampliaram-se as possibilidades de participação societária da SUDENE, que não mais se limitaria apenas aos casos de cobertura de câmbio. As operações de cobertura de risco de câmbio destinavam-se a beneficiar às empresas que executassem projetos de abastecimento d'água, esgoto sanitário, habitação popular, educação e eletrificação rural e urbana.

Admitia-se ainda a criação das "Obrigações FIDENE", que, logo em seguida, perdem o sentido face à ordenação do sistema financeiro nacional. Considerado por alguns como muito ambicioso, o FIDENE — apesar de regulamentado em 1965 — não chegou a ser implementado.

3.3.2.4 Programas de modernização

Em seguida, examinaremos os principais programas para a indústria. Muitos desses visavam à modernização de ramos ou de atividades industriais, como no caso da indústria têxtil, de curtumes e da indústria salineira do Rio Grande do Norte.

O programa de modernização da indústria têxtil, como vimos, estava a cargo da SUDENE e do Banco do Nordeste, contando ainda com a colaboração da Confederação Nacional da Indústria. Até o final de 1962, foram treinados cerca de 200 mestres e contramestres de fiação e tecelagem, através de cursos intensivos, nos Estados de Sergipe, Ceará, Maranhão, Paraíba, Bahia e Alagoas; realizaram-se ainda seminários e reuniões com industriais do ramo. Ao mesmo tempo, prestou-se assistência técnica às fábricas, na elaboração de proje

tos para pedidos de reequipamento. Os incentivos fiscais para a importação de equipamentos para o setor, visando à modernização de algumas fábricas atingiram até 1962 mais de 1 bilhão de cruzeiros.

Até 1963, para um total de 86 projetos industriais aprovados pela SUDENE, 20 eram da indústria têxtil. Em 1965 essa relação decresce e já se observa a tendência à concentração nos ramos de bens intermediários. (Ver Tabela 3.3).

Até 1963, para um total de 86 projetos industriais aprovados pelo Departamento Industrial da SUDENE, 20 eram da indústria têxtil; este ramo absorveu 29% dos investimentos totais dos projetos aprovados até aquele ano. (Ver Tabela 3.3).

Iniciaram-se os estudos para a modernização da indústria de curtumes, uma das mais importantes do Nordeste, e que também se encontrava em processo de envelhecimento. Eles deveriam permitir elaborar um projeto para elevar o padrão tecnológico e a rentabilidade das indústrias do ramo. Contando com a colaboração de vários órgãos públicos, a pesquisa era coordenada pela SUDENE, em conjunto com o BNB.

Outra área a ser modernizada era a produção do sal, nas salinas do Grande do Norte, através da construção de uma grande salina mecanizada. A concentração de produção — substituindo as pequenas salinas — possibilitaria o aproveitamento das águas mães, as quais, por sua vez, atrairiam, para o local, algumas indústrias químicas. Um porto salineiro, em Areia Branca, completaria esse complexo industrial, que seria administrado por uma sociedade de economia mista.

Tabela 3.3

Distribuição dos projetos aprovados
por classes de indústrias - 1965

Classes de Indústrias	Número de Projetos	Valor em Cz\$ Bilhões
Química	18	48,9
Têxtil algodoeira	15	12,0
Têxtil sisaleira	7	2,5
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	6	1,3
Produtos alimentares	16	15,6
Material elétrico e material de comunicação	4	8,0
Metalúrgica	13	28,1
Mecânica	6	6,4
Cimento, cerâmica, vidros e amianto	7	8,9
Papel e papelão	5	1,0
Não especificados	12	6,2
TOTAL	109	138,9

FONTE: SUDENE. Relatório de Atividades da SUDENE, 1965,
p.56.

A ação no setor industrial compreendia ainda projetos relativos à desintoxicação da torta de mamona, óleos vegetais e a siderúrgica da Bahia.

Para o setor industrial, como um todo, como afirmamos antes, a colocação em prática da dedução do imposto de renda (artigo 34) significou uma importante contribuição para a acumulação como se pode observar pelos dados da Tabela 3.4. A partir de 1962 (ano em que se inicia a política do artigo 34) aumenta sensivelmente o número de projetos aprovados, bem como o volume de inversões. A Tabela 3.4 nos mostra ainda como se distribuem as inversões; desde o início, como se vê, os ramos intermediários, química, metalúrgica, cimento, cerâmica e vidros, já têm peso considerável.

Tabela nº 3.4

Recursos mobilizados para promoção empresarial
no Nordeste - 1960-1965 (a preços de 1965)

ANO	Nº de Projetos Aprovados	Valor dos Investimentos	FINANCIMENTO (Cr\$ MILHÕES)			
			Subsídios	Art.34/18	Financ. Oficial	Financ. Próprio
1960	23	99,4	17,8	-	-	81,6
1961	23	85,7	5,9	-	-	79,7
1962	66	90,6	10,5	-	25,4	54,7
1963	86	122,4	13,3	21,9	59,6	27,6
1964	91	213,8	4,4	41,4	88,8	79,3
1965	109	143,2	4,4	33,0	37,0	68,9
TOTAL	398	751,2	56,3	96,3	210,8	391,8

FONTE: SUDENE. Relatório de Atividades da SUDENE, 1965,
p.26.

3.4 Considerações gerais sobre o esquema de planejamento

Do ponto de vista formal, o planejamento da SUDENE implicava uma descentralização do poder político, já que importantes decisões relativas ao desenvolvimento de uma região em atraso passariam doravante a ser tomadas ao nível desta. Caberia ao órgão de desenvolvimento regional elaborar um plano único de desenvolvimento da região, que contivesse os investimentos públicos federais para a área. E essa era uma

condição sine qua non para os idealizadores da SUDENE, que a repetem insistentemente.

Significava — como vimos — que a autarquia de desenvolvimento regional, exerceria a coordenação e o controle sobre os demais órgãos federais que tivessem atribuições em questões relativas ao desenvolvimento da região. E tal coordenação tinha um sentido mais amplo, na medida em que se pretendia que a SUDENE chamasse a si tarefas que antes estavam dispersas por outros órgãos no nível nacional, como nos casos dos incentivos financeiros e fiscais, da questão habitacional e saneamento básico (1).

Um segundo princípio era também colocado como essencial: o da unidade de planejamento e a descentralização da execução. As tarefas seriam executadas pelos órgãos tradicionalmente responsáveis por elas. Em outros casos, apresentava-se a solução julgada inovadora, de constituição de empresas de economia mista. Muitas atividades entretanto, tiveram que ser executadas diretamente pela SUDENE, como, por exemplo, o levantamento dos recursos minerais, o projeto de colonização do Maranhão e a irrigação.

Embora centrado nas atividades produtivas — indústria e agricultura — o esquema de planejamento para o Nordeste abrange um grande número de atividades, desde a infraestrutura de transportes e energia elétrica, passando pelo abastecimento, educação de base, habitação, entre outros.

(1) Sabemos que após 1964 o tratamento dessas questões será centralizado respectivamente pelo CDI e pelo BNH.

Nesse sentido, é uma concepção bastante ampla, para não dizer globalizante do planejamento regional. Por isso, para os planejadores, era imprescindível que o órgão de desenvolvimento regional pudesse dispor de amplos poderes de intervenção e de conduzir a política de desenvolvimento do Nordeste. Essa condição era garantida pelos instrumentos legais que criaram e regulamentaram a SUDENE, e dentre estes destacava-se o que subordinava esse órgão diretamente ao Presidente da República (1).

Do ponto de vista técnico, o planejamento da SUDENE foi muito criticado pela falta de um esquema macro-econômico, que indicasse quantitativamente os efeitos das medidas propostas. Como observam Albuquerque e Goodman,

(...) os planos diretores da SUDENE não constituem programas de desenvolvimento regional integrais abrangentes, em que sejam definidas com precisão e clareza as relações analíticas e empíricas entre objetivos e instrumentos programáticos. Na verdade, embora as metas dos projetos contemplados sejam expressas em termos físicos, há pouco empenho em demonstrar de que modo esses programas se relacionam com o atingimento de objetivos macro-econômicos específicos e quantitativos (2).

Barriou (3) também insistiu na falta de rigor técnico no planejamento da SUDENE como uma das causas daquilo que,

(1) O cargo de Superintendente da SUDENE chegou mesmo a ser elevado ao status de Ministro, por Jânio Quadros.

(2) GOODMAN, D.E. & ALBUQUERQUE, R.C. de. Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974, p.166.

(3) BARRIOU, J.P. Relatório de uma missão ao Nordeste do Brasil. Recife, SUDENE, 1968 (mimeo).

após 1964, apontava-se como ineficiência do órgão. Hirschman (1) relativiza as insuficiências técnicas do planejamento da SUDENE. Ele sugere que, ao contrário daquilo que muitas vezes afirmava, o próprio Furtado, para este não era a técnica o mais importante, mas sim a questão política, já que como antigo funcionário da CEPAL as técnicas de programação eram-lhe bastante familiares. Argumento próximo a este é também apresentado por Francisco de Oliveira:

(...) os planos diretores eram de uma extrema singeleza. Uma singeleza que podia na verdade denunciar pobreza do ponto de vista teórico, instrumental, visto com olhos mais exigentes, mas uma singeleza que na verdade punha ênfase menos em metas, menos em indicadores e punha ênfase muito mais nos processos-chaves capazes de mudar o padrão daquilo que era clássico nas estruturas anacrônicas do Nordeste (2).

Vejamos os "afastamentos" do I Plano Diretor em relação às diretrizes do GTDN. Parece-nos que dois são os mais significativos. O primeiro, a que já fizemos referência, é a excessiva importância atribuída à infra-estrutura básica como se observa na Tabela 3.5. Deve-se, entretanto, ter em conta que, nos termos predominantes na época, a infra-estrutura era considerada pelos economistas e planejadores como uma condição prévia à promoção da industrialização. Além do mais, o Nordeste à época debatia-se com seríssimos estrangulamentos em infra-estrutura, sobretudo em energia e saneamento

(1) HIRSCHMAN, A.O. Política... op. cit.

(2) OLIVEIRA, F. SUDENE, voltar a planejar. Espaço e Debates, Recife, (7): 95-113; 1987, p.98.

(um pouco menos, relativamente, em transportes). Além disso, coincidia que os órgãos federais que se ocupavam da infra-estrutura eram os que se encontravam em maior avanço na programação de suas atividades e eram também os que mais se dispunham a trabalhar conjuntamente com a SUDENE (especialmente, DNER e CHESF).

Tabela 3.5

Nordeste: Composição dos dispêndios diretos propostos
nos Planos Diretores da SUDENE 1961-1971(%)

Discriminação	Períodos			
	1961/63	1963/65	1966/68	1971/73
Infra-estrutura	60,9	49,4	37,4	37,5
Serviços sociais e comunitários	13,5	22,0	29,9	23,3
Desenvolvimento dos recursos naturais	7,9	9,3	7,8	9,6
Atividades do setor primário	14,4	14,1	17,9	20,5
Colonização	1,9	1,7	1,6	1,9
Atividades do Setor Secundário	1,4	3,0	5,4	5,4
Outros programas	-	0,5	-	1,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

PONTE: SUDENE, Cf. GOODMAN e ALBUQUERQUE. Incentivos... op. cit. p.168-169.

O segundo ponto é a relativização da idéia do "centro autônomo de expansão manufatureira". Não se faz referência explicitamente a essa idéia nos dois primeiros Planos Diretores. Além do mais, a siderurgia, considerada como uma das condições para a autonomia industrial da região, é afastada do horizonte imediato do I Plano, por se considerarem insuficientes os estudos quanto à escolha de processos adequados a uma planta de tamanho mínimo. No II Plano Diretor, reservam-se recursos para a siderurgia da Bahia, mas a indústria de base não parece ter mais o peso que o GTDN pensava atribuir-lhe.

Pode-se, também, interpretar essa questão como uma correção de rota, já que apesar da posição muitas vezes assumida por Celso Furtado de que a integração econômica deveria ser, em um primeiro momento, intra-regional, parecia na prática pouco realista. A burguesia de um modo geral (no caso daquela origem regional, o exemplo notório é o de Gileno de Carli) estava muito mais interessada em passar rapidamente a integração inter-regional, isto é, do Nordeste com o Centro-Sul do país. Daí porque, quanto à industrialização, a ênfase maior passa a ser dada aos estímulos visando à atração de capitais do Centro-Sul e de outras regiões.

A observação da política regional no período leva a crer que as linhas básicas do diagnóstico foram mantidos, mas a prática levou o órgão responsável por essa política a seguir vias de menor resistência no plano político-social. É o que nos mostra o estudo do Grupo Misto CEPAL/BNDE:

Estas mudanças de acento que efetivamente con-
substanciaram um flaqueamento dos problemas prin-
cipais da região — baixa produtividade do setor
primário e acentuadas desigualdades na repartição
de rendas com exclusão das atividades econômicas
de amplas parcelas da população — de resto denun-
ciados e analisados amplamente nos documentos que
fundamentaram a constituição da entidade (SUDENE),
não devem ser interpretadas como uma mudança fun-
damental nas diretrizes propostas para a ação do
organismo. Persiste válido o diagnóstico dos pro-
blemas da área e as conclusões que dele derivam.
Apenas indicam que, nestes anos, explorou o orga-
nismo aquelas linhas de menor resistência socio-
-política, postergando o avanço em relação as de-
mais diretrizes (1). (Grifos nossos).

É ponto pacífico que a proposta do GTDN-SUDENE não era revolucionária, no sentido de pretender algo que estivesse além do modo de produção hegemônico. Ao contrário, era claramente um projeto de implantação do capitalismo em uma região periférica — daí a relevância posta na industrialização. O reformismo da proposta era evidente, se se tem em conta o espaço sócio-cultural que este visava, no qual as relações pré-capitalistas e o capital comercial eram sobremodo poderosos. Espaço no qual se sabia que as oligarquias reagiriam poderosamente, como de fato reagiram, a um projeto de modernização. Foi esse projeto que as forças populares apoiaram desde o início, fazendo sempre restrições à timidez das soluções para a questão agrária. Um projeto "moderadamente reformista".

Tal projeto não sofreu modificações profundas até 1964; apenas incorporou transformações que viabilizaram a ex

(1) CENTRO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CEPAL-BNDE. SUDENE ... op. cit. p.58.

pansão industrial. E buscou, nos limites das relações de forças existentes, levar a efeito sua política agrícola. Esta pareceu frutificar mais na direção da capitalização via cooperativas (exemplos de Tirirí e Camaratuba) e experimentos visando à irrigação. Isto também estava no horizonte de um desenvolvimento capitalista, o mesmo acontecendo com a maior parte das propostas de reforma agrária para o país.

Consequentemente, parece-nos pouco consistente a afirmação de que, ao final do período 1959-1964, "pouco restava de um projeto que aparecera como solução redentora para os problemas da região" (1). A nosso ver é entre 1964 e 1970 que a transfiguração do projeto GTDN-SUDENE vai, de fato, se dar.

O significado da experiência em curso continuava sendo ressaltado por observadores, em 1963, até as vésperas do golpe militar. Um articulista do Jornal "Novos Rumos" (semanário do Partido Comunista), por exemplo, faz as seguintes observações:

Quem vai hoje a Pernambuco terá por certo sua atenção atraída para o grande número de intelectuais jovens — jovens na idade e sobretudo no modo de encarar os problemas do povo, do Estado e do país — ocupando cargos de responsabilidade na administração pública. No particular, aliás, cabe também um grande mérito à SUDENE, que surgiu na paisagem nordestina como uma coisa nova, totalmente diversa de quanto existira antes nos quadros da administração pública (1). (Grifos nossos).

(1) CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit., p.115.

(2) Novos Rumos, Rio de Janeiro, 21 a 27 de Fev. 1963, p.7.

Por sua vez, Francisco de Oliveira, em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a SUDENE, em 1978, fez uma declaração que aqui deve ser reproduzida.

Um vasto sopro de esperança varreu a região. Uma convergência nunca antes vista de classes e setores sociais, desde o campesinato, os trabalhadores urbanos, os estudantes, os intelectuais, mobilizou-se para o que pensávamos ser a tarefa do século, a mais ingente e mais espinhosa de quantas reclamavam solução para a construção de uma Nação harmônica, sem gritantes disparidades que se constataavam e que, infelizmente, estes vinte anos não conseguiram desfazer. Minha geração jogou-se por inteiro naquele empreendimento, e tentamos converter nossa fraqueza em força: despreparados para tão grande cometimento substituímos o conhecimento científico, de que não dispúnhamos, pelo ardor, pelo vigor, e, por que não dizê-lo, pelo despreendimento. Com o inteiro apoio da população vale a pena lembrar, sem que isso seja uma vanglória, que a SUDENE inovava completamente o estilo de desempenho dos poderes públicos, não apenas na escala regional, mas até mesmo medida pela escala nacional (...) (1).

Voltemos à questão da natureza do projeto de intervenção do GTDN-SUDENE e a visão que dele tinham as forças progressistas. Vimos como a industrialização no Nordeste interessava aos diferentes segmentos sociais, inclusive às forças de esquerda, o que era coerente com a tática de aliança com a burguesia. É que o desenvolvimento capitalista no Nordeste aparecia como uma etapa necessária e avançada em relação àquela marcada pela predominância de formas arcaicas. A partir daí, novos avanços poderiam ser conseguidos no sentido dos interesses populares. Arriscaríamos dizer que essa era

(1) OLIVEIRA, F. de. Depoimentos... op. cit., p.21.

a expectativa das forças progressistas em relação à SUDENE, no período considerado (1959-1964). Obviamente, era isso o que ameaçava às classes dominantes regionais, sobretudo por que as forças populares no Nordeste (principalmente em Pernambuco), em curto espaço de tempo, tinham avançado a ponto de marcar sua presença, firmemente, no campo da cultura, ressaltando-se, nesse caso, o Movimento de Cultura Popular e o Movimento de Educação de Base. Evidentemente, essas forças faziam grande pressão sobre os aparelhos de Estado, inclusive a SUDENE.

No final de 1963 e começo de 1964, surgiram manifestações contrárias ao órgão de planejamento regional, notadamente na questão da extensão dos incentivos financeiros fiscais ao capital estrangeiro. Essa postura refletia as limitações das análises da esquerda na época, que, em geral, não perceberam a "forma de desenvolvimento capitalista associado". Sendo esta a característica do capitalismo no Centro-Sul, seria praticamente impossível esperar que numa dada região o desenvolvimento pudesse ser conduzido pelo capital nacional. Mas essa percepção só surge, de fato, alguns anos mais tarde (1).

Vimos como os "capitães da indústria" de São Paulo, que, na segunda metade dos anos 50 se propunham, eles próprios, a levar o progresso ao Nordeste, sem o concurso do capital estrangeiro, pressionaram, em 1962, para que a legislação dos incentivos fosse alterada de modo a adequar-se à no

(1) IANNI, O. O colapso do populismo no Brasil. Rio de Janeiro, Edit. Civilização brasileira, 1968, p.96-97 e 111-115.

va realidade do capitalismo monopolista do Centro-Sul. Nesse aspecto, têm razão aqueles que mostram que o 34/18 (e depois FINOR) são uma forma de homogeneização do Nordeste, no sentido do capitalismo monopolista associado. As forças de esquerda, antes de 1964, só poderiam cortar essa trajetória se contassem com condição suficiente para questionar as bases do modo de produção, queimando etapas, coisa da qual a História mostrou que se estava bem distante.

Em análises a posteriori, percebem-se muitos os equívocos do projeto GTDN/SUDENE, entre os quais se inclui até mesmo a expectativa depositada na industrialização. À luz da época, esses equívocos podem ser explicados também pelas limitações da esquerda, Octávio Ianni mostra-nos como, a partir de 1945, o reformismo passa a predominar como orientação política da esquerda, que dá prioridade à luta contra o imperialismo norte-americano e ao latifúndio, apoiando, por sua vez a industrialização, em aliança com a burguesia nacional. Essa linha é reiterada pelo PCB em 1961; pequenos setores de esquerda radical sobre ela não se pronunciavam (1).

Mas, evidentemente, a permissão ao capital estrangeiro para usufruir dos incentivos, na forma do artigo 18, no clima do Nordeste da época configurava-se como uma séria capitulação. A radicalização política como que impulsionava o órgão de desenvolvimento regional e outras posições contrárias às do movimento de esquerda. Era o caso da posição dúbia da SUDENE em relação à Aliança para o Progresso, na questão

(1) *Ibidem*.

dos empréstimos concedidos diretamente aos governos dos Estados da região, implicando ingerência daquele órgão nas decisões da administração estadual. Mais ainda: pouco antes do golpe militar, a SUDENE demitiu dois de seus funcionários, acusados de participar de treinamento de guerrilha, em Goiás(1).

Essas posições podem se explicar pela linha reformista da SUDENE, conduzida de forma bastante cautelosa. Só que essa posição, com o avançar da luta política, distanciava-se das reivindicações das forças de esquerda, que tendiam a queimar etapas. A idéia do ataque pelos flancos, que pretendia derrotar os latifundiários com a introdução de formas de produção crescentemente capitalista não mais parecia interessar às forças de esquerda. Na conjuntura de 1963 e início de 1964 a questão que se colocava era "o que fazer com o aparelho de Estado".

As relações entre as forças populares e o aparelho de Estado, configurado pela SUDENE, sofreram, como se sabe, repentina ruptura em abril de 1964, cortando seus desdobramentos no futuro imediato. No período que se abre, a partir de 1964, entre outras coisas, cabe indagar como a nova aliança irá se utilizar da estrutura de planejamento regional, na região nordestina.

(1) Há referência de que Superintendente deposto pelo golpe conseguiu anular os atos de demissão de tais funcionários.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO REGIONAL:
O NORDESTE BRASILEIRO
(VOLUME II)

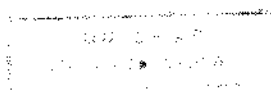
Hermes Magalhães Tavares

Orientador: Prof. Carlos Lessa

Tese de Doutorado apresentada
ao Instituto de Economia da Uni
versidade Estadual de Campinas.

Campinas - SP

Maio de 1989



*Este exemplar
corresponde ao original
da tese defendida pelo
aluno Hermes Magalhães
Tavares orientada por Carlos
F.T.M.R. de Lessa em 20.06.89.*

CAPÍTULO IV

DO PÓS-64 A DÉCADA DE 70

4.1 Mudanças de Rumo

O período de 1946 a 1964 marca, no Brasil, o avanço crescente da organização dos trabalhadores da cidade e do campo, movimento que tem seu clímax em 1961-1964, quando "a sociedade brasileira conhece uma riqueza política poucas vezes havida anteriormente (1). Foi possível à sociedade discutir vias de desenvolvimento: capitalismo dependente, capitalismo nacional, socialismo (por caminho pacífico ou revolucionário) (2). Entre 1955 e 1964, como vimos, foi no Nordeste que o processo de conscientização política dos trabalhadores (notadamente os do campo) avançou mais rapidamente. Como observa Octávio Ianni:

Sob vários aspectos (...) o que estava acontecendo no Nordeste dizia respeito ao que estava acontecendo e podia acontecer no Brasil. Em 1961-64, a crise do Estado burguês estava acompanhada de um notável ascenso político de operários urbanos, operários rurais e camponeses, além de alguns setores de classe média urbana (3).

(1) IANNI, O. A ditadura do grande capital. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981, p.116.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

O golpe de Estado — saída para a crise — teria, as sim, um efeito preventivo, contra-revolucionário. Em larga medida visou os movimentos populares onde estes encontravam-se mais avançados. Eis porque "a ditadura elegeu o Nordeste como uma região perigosa, na qual desencadeou uma repressão política especial" (1). Ainda nas palavras de Ianni:

As vítimas escolhidas foram trabalhadores rurais, membros de ligas camponesas e sindicatos rurais, dirigentes dessas organizações. Também foram atingidos pela repressão os políticos, membros de grupos e partidos políticos que lutavam em defesa dos interesses desses trabalhadores rurais. A repressão atingiu amplamente as classes assalariadas da região, no campo e na cidade. Mas o maior peso da repressão, direta e brutal foi descarregado sobre os trabalhadores rurais. A burguesia agropecuária e agroindustrial nordestina havia conseguido que a ditadura militar pusesse todo o peso da repressão política contra o proletariado e o campesinato, cujas organizações, ações e lutas estavam modificando as condições de exploração às quais essa burguesia estava habituada (2).

A SUDENE não ficaria à margem nas consequências desse assalto ao poder. Sua direção foi destituída, sofrendo os seus membros a punição de acordo com a periculosidade que os donos do poder atribuíam a cada um deles. Muitos técnicos e funcionários foram afastados, outros presos e processados,

(1) Ibidem, p.111.

(2) Ibidem, p.111. Octávio Ianni cita Paulo Cavalcante: "Há os que morreram. Há os que ficaram mutilados para sempre. 'Muitos morreram sem sepultura'. A repressão trucidou líderes camponeses paraibanos em terras de Pernambuco, jôgando seus cadáveres no mato; sumiram. Muitos eram sepultados como indigentes. "Nunca se soube, ao certo, a identidade dos mortos". CAVALCANTE, P. O caso eu conto como o caso foi. Recife: Guararapes, 1978, p.401-403. Cf. IANNI, O. Op. cit.

outros fugiram para escapar à prisão. A equipe técnica que fora constituída criteriosamente e com tanta dificuldade foi assim, em larga medida, esfacelada. Decretou-se a intervenção no órgão, sendo seu comando entregue a um membro das Forças Armadas (1).

Ao articular uma saída pelo alto como solução da crise, o regime liderado pelo bloco industrial-agrário respalda-se nos interesses externos e bloqueia a via populista de desenvolvimento em prática há algumas décadas. O Estado estrutura-se de forma centralizada, com amplos poderes de decisão, exercendo, por outro lado o controle das manifestações populares e de todas as esferas mais relevantes da sociedade. Ao mesmo tempo, conduziu um amplo processo de modernização com grande participação das instâncias governamentais, mas visando sobretudo a expansão da empresa privada, concorrendo para a concentração monopolista.

Após o "saneamento" interno, que durou cerca de um ano, a SUDENE seria submetida aos ditames da nova ordem (2). As diretrizes de política econômica que se estabeleceriam para o país repercutiriam profundamente nas definições daquele órgão, daí para a frente (3). Apesar de tudo, várias me

(1) "Furtado foi privado por dez anos de seus direitos políticos e teve que abandonar a SUDENE junto com uma série de colaboradores, a qual perdia sua destacada importância política e sua função específica no terreno da política de desenvolvimento". Cf. COCH-WESER, C.K. La SUDENE... op. cit. p.29.

(2) Como, de resto, as demais instituições públicas do país.

(3) "Neutralizado o conflito e o 'potencial explosivo' da Região e transformados os tipos de tratamento que lhes eram dispensados, a SUDENE perdeu sentido, autonomia, prestígio e verbas, e teve que adequar sua prática aos novos supostos objetivos do desenvolvimento". CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit. p.90.

diações teriam que ser feitas pelo Governo central, sobretudo tendo em conta a resistência interna por parte de técnicos que permaneceram no órgão e que tentaram em determinados momentos manter as linhas do projeto original (1). A adaptação da entidade à nova situação não será, assim, um processo linear e requer uma observação mais detida.

Pouco tempo após a implantação do novo regime, a SUDENE perdeu o status na Administração federal, passando a subordinar-se a um Ministro Extraordinário, cargo então criado (2), e não mais à Presidência da República. Ao cargo de Ministro Extraordinário ficaram subordinados órgãos como as superintendências de desenvolvimento regional, a CVSF o IBGE, a Fundação do Brasil Central e o Parque Nacional do Xingu. Em seguida, cria-se o Ministério Extraordinário de Coordenação dos Organismos Regionais, ao qual a SUDENE passa a subordinar-se.

Com essa medida, como observa Coch-Weser, a SUDENE era equiparada, no plano nacional, a outros órgãos de desenvolvimento regional e, no plano da região, a órgãos que se opunham decididamente à sua política, ou seja, o DNOCS, o IAA e o IBRA (3). Mais ainda: "O Nordeste, que na base das medi

(1) Coch-Weser observa que a estratégia reformista básica da política da SUDENE fora formalmente mantida e que ela determinava também as idéias da maioria dos colaboradores da SUDENE sobre os objetivos a alcançar. Ele chegara a essa conclusão a partir de entrevistas com técnicos da SUDENE e de outros órgãos regionais do país. Cf. COCH-WESER, C.K. *La SUDENE...* op. cit.

(2) Ver Lei nº 4.344, de 21/06/1964 e o Decreto nº 54.026, de 17/07/1964.

(3) COCH-WESER, C.K. *La SUDENE...* op. cit. p.29.

das repressivas havia perdido sua prioridade política, perdia também sua destacada prioridade no terreno da política regional" (1).

O avanço, ainda que limitado, que fora conseguido pela SUDENE na coordenação da política de desenvolvimento regional, perdeu também o sentido após 1964, se bem que, como veremos, novas tentativas, nesse terreno, voltassem a ser feitas entre 1967 e 1969. Essa situação se agravava com o fato de que, nesse momento, surgiam vários órgãos estaduais que se ocupavam de tarefas de planejamento e de financiamento de médio e longo prazo. Destaca-se, nesse caso, as políticas dos "distritos industriais". Sobre estes, a SUDENE não exercia nenhuma liderança, mas apenas daria o seu apoio. Tais políticas, como veremos, se ligavam diretamente a políticas federais de ocupação do espaço, que passaram a ser elaboradas desde o Plano Decenal, de Roberto Campos. De um modo geral, a SUDENE participa desses processo como mero executor de decisões emanadas das cúpulas da burocracia federal, com muito escasso poder de decisão.

Muitas atividades, sobretudo aquelas voltadas para o setor agrícola eram vistas com a suspeita de apresentarem caráter subversivo. Assim aconteceu com o projeto de povamento do Maranhão e os projetos das cooperativas agrícolas (Tiriri e Camaratuba). Outras atividades, como as do desenvolvimento da pesca, habitação, educação e abastecimento foram sendo pouco a pouco desativadas face às políticas seto-

(1) Ibidem.

riais centralizadas em cada uma dessas áreas. Quanto a esse segundo grupo de atividades, o processo de desmobilização foi mais lento, só se completando entre o final da década de sesenta e início do decênio seguinte. Exemplos típicos são os da política de abastecimento (centrais de abastecimento), as sumida pelo Ministério da Agricultura, e a política da pesca absorvida pela SUDEPE.

As funções da SUDENE foram sendo progressivamente restringidas, ao mesmo tempo em que se dava destaque à politica de industrialização, com base nos incentivos fiscais e financeiros. Não seriam exageradas afirmações como a de que a função da SUDENE ficou reduzida fundamentalmente à de uma grande organização para a aprovação de projetos, segundo o mecanismo do 34/18. Como resultante, cresceram os investimentos privados na região, fazendo surgir rapidamente um parque industrial moderno (1). Entre 1964 e 1971, são dados todos os passos no sentido dessas mudanças.

Para surpresa de alguns, os primeiros governos militares manifestaram interesse em manter a SUDENE. Assim, segundo o General Costa e Silva, esta "converte-se, agora no foro político das aspirações nordestinas" (2). Mas, claramente, serão outras as motivações do poder central em relação ao órgão regional. É a integração econômica nacional, ou melhor, a integração do mercado nacional que se tem em mira(3).

(1) Sobre a nova indústria nordestina nessa fase, ver: CASTRO, A.B. 7 ensaios de economia brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1975, notadamente o cap. 6.

(2) CARVALHO, I.M.N. Nordeste, op. cit. p.93.

(3) Essa questão será retomada mais à frente.

Tal objetivo começa sendo colocado nas instâncias mais altas do Governo Federal e em seguida se reproduz nos documentos da SUDENE, como, por exemplo, no III Plano Diretor, que destaca a necessidade de promover a integração setorial e espacial da economia nordestina e a sua ligação mais estreita com a economia nacional.

A centralização, ao nível de planejamento visando, no âmbito regional à integração do mercado interno, está condicionada a um amplo processo de centralização da política econômica nacional, como veremos em seguida.

4.1.1 As medidas centralizadoras

Fica claro que a política nacional define-se, agora, cada vez mais, a partir da instância do Governo Central. Tal fato é um corolário do processo de centralização do poder a que se assiste após 1964. Fimdo o Estado Novo, marcadamente centralizador, a Constituição de 1946 introduz uma linha institucional que buscava pautar-se pela descentralização, na articulação entre as esferas federal, estadual e municipal. Mas, passo a passo, essa diretriz vai sendo alterada em proveito da tendência centralizadora, reforçando-se a cada momento o poder do Executivo Federal em relação ao Legislativo e às esferas executivas estadual e municipal. Se a tendência centralizadora, que vem desde os anos 30, cresce mesmo sob o manto da Constituição liberal de 1946, é com o regime militar instaurado em abril de 1964, que ela atinge o auge.

As alterações introduzidas no sistema político a partir de 1964, reforçadas pela absorção do Governo federal, de número crescente de funções e pela institucionalização do planejamento, como forma de estabelecer e compatibilizar as prioridades nacionais acarretaram grande concentração de poder a nível federal (1).

As reformas realizadas entre 1964 e 1967 foram a base para tal concentração. Assiste-se, de fato, à montagem de um sistema de planejamento integrado (no sentido de alcançar todos os setores econômicos e níveis do governo), à criação de um novo mecanismo de financiamento do desenvolvimento (tido à época como não inflacionário), à reestruturação do aparelho de Estado (reforma administrativa) e à reforma tributária.

O sistema de planejamento federal, cujos passos significativos foram dados nos governos Juscelino (Programa de Metas) e Goulart (Plano Trienal e criação do cargo de Ministro sem pasta para o Planejamento), estrutura-se em definitivo em 1964, com a instituição do Ministério Extraordinário para Planejamento Econômico. Será uma peça básica do regime militar.

Quanto à reforma tributária, cria-se um sistema fiscal integrado no plano econômico e jurídico nacional, em substituição ao critério de coexistência de três sistemas tributários autônomos, federal, estadual e municipal. O frágil federalismo fiscal dá lugar a um sistema centralizado, com a

(1) IBAM - Centro de Pesquisas Urbanas. Relações inter-governamentais: a União e o Município. Rio de Janeiro, 1974, p.18.

transferência de vários impostos para a competência da União e o controle, por esta, das alíquotas dos tributos estaduais. Concentram-se assim, nas mãos da União uma massa crescente de recursos, permitindo-lhe "exercer com maior eficiência seus propósitos de comandar o processo de acumulação e influir mais decisivamente em sua direção" (1).

Para compensar a perda na arrecadação tributária dos Estados e Municípios criou-se o sistema de transferência de recursos a essas esferas de Governo, concomitantemente às vinculações das receitas transferidas. Aumentou-se, também, por esse lado, a dependência dos Estados e Municípios às decisões do Governo Federal.

Entre as medidas econômico-financeiras, ao lado da quelas de curto prazo — corte no gasto público, aumento da carga tributária, contenção do crédito e "arrocho" salarial — destacavam-se outras de longo prazo: o financiamento do "déficit" do Tesouro, através de títulos do Governo sujeitos a cláusulas de correção monetária; centralização da execução da política monetária, através de duas novas instituições: o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional.

Quanto à reforma do sistema bancário, esta foi concebida

(...) através da criação de novos instrumentos de mobilização e de instituições especializadas no provimento dos vários tipos de crédito. Cabe ria às financeiras suprir recursos para o consumo de bens duráveis, aos bancos comerciais, o fi

(1) OLIVEIRA, F.A. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São Paulo, Edit. Brasil Debates, 1981, p.46.

nanciamento do capital de giro das empresas e a um novo personagem — o banco de investimento — incumbiria o financiamento de longo prazo. Ao mesmo tempo, o mercado acionário deveria passar a cumprir com dinamismo a tarefa de tornar líquidos os ativos, concentrar e canalizar recursos para capitalização das empresas. Para impulsioná-lo, imaginou-se a criação de Fundos de Investimento formados com recursos deduzidos do Imposto de Renda (1).

Como parte da reforma do mercado de capitais, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação, tendo como suporte o Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), que contribuiria para reanimar o setor de construção civil.

Várias atividades passaram, por seu turno, a ser centralizadas setorialmente. Já exemplificamos com os setores da pesca, habitação, abastecimento; centralizou-se também, em larga medida, a política de incentivos à industrialização, através do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI).

É fácil ver que em tal contexto, era estreito o campo de ação para uma política de desenvolvimento regional, nos moldes anteriores a 1964, com razoável grau de descentralização das decisões. A institucionalização do planejamento de forma centralizada é, como já vimos, fundamental ao novo regime. Nesse sentido uma publicação de um órgão insuspeito como o BNB afirma:

(1) BELLUZZO, L.G. e MELLO, J.M.C. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L.G. e COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise. São Paulo Edit. Brasiliense, 1982.

(...) a SUDENE perdeu aos poucos seu papel coordenador da política regional devido à mudança de orientação na política econômica do governo federal, que depois de 1967, iniciou a centralização do planejamento em todo o país (1).

4.1.2 O primado da iniciativa privada

A nova ordem, que, como sabemos, atribui, à iniciativa privada, um papel fundamental, está presente nos dois níveis de planejamento (nacional e regional). Ao nível do discurso, isso significava contrapor-se a toda a qualquer prática que tivesse conotação estatizante. É claro que a médio prazo assistiu-se à ampliação das funções do Estado, mas de imediato, no caso do Nordeste, tal discurso ensejou um livre campo para a expansão dos capitais privados e penetração dos grandes grupos econômicos do Centro-Sul, aproveitando a senda dos incentivos fiscais.

A ideologia da época, com relação à iniciativa privada, e mais a existência de um instrumental como o 34/18, que, no momento imediatamente anterior a abril de 1964, tinha dado sinais de seu potencial, permitiram jogar todo o peso da política regional, na administração de incentivos. Nesse sentido, os dois superintendentes civis da SUDENE, no período, expressaram-se de forma muito clara, chegando Rubens Costa, que substituiu João Gonçalves de Souza, no comando do órgão, por exemplo, a dizer:

(1) BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Desenvolvimento do Nordeste: diagnóstico e sugestões de políticas. Síntese do diagnóstico. 19 vol. Tomo 1. BNB/ETENE, Fortaleza, 1978, p.161.

(...) a SUDENE não tem prioridade mais alta do que mobilizar todos os seus esforços e todos os recursos técnicos para analisar e aprovar os projetos de investimento que lhe estão sendo submetidos (1).

O General Euler Bentes, superintendente do período 1967-1968 tenta algumas modificações nas diretrizes introduzidas no pós-64, buscando retomar certas linhas do GTDN. Podemos acompanhar essas tentativas a partir do IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966-1968).

O IV Plano Diretor volta-se para algumas linhas do GTDN, tais como a política de transformação da Zona da Mata, a reorganização do semi-árido e a extensão da fronteira agrícola. O fracasso anterior da implementação desses programas é atribuído à escassez de recursos financeiros e às dificuldades de coordenação (2).

Quanto à política de industrialização, o plano faz reservas à baixa capacidade de geração de empregos e baixa participação dos salários no valor agregado como fatores indicativos do fraco crescimento do mercado regional. Mostra também receios de que a industrialização incentivada viesse a se concentrar em alguns centros urbanos da região, notadamente em Recife e Salvador, criando disparidades intra-regionais.

(1) Discurso pronunciado na posse de Rubens Costa, em 16 de agosto de 1966, in: SUDENE informa: 4(8), 4-6, agosto de 1966, Cf. CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit., p.98.

(2) GOODMAN, D.E. e ALBUQUERQUE, R.C. Incentivos... op.cit. p.176.

Mantêm-se ainda na mesma perspectiva do GTDN ao propor a transformação do parque industrial nordestino em novo centro dinâmico da economia a partir de sua expansão e diversificação. Daí também a insistência na criação, na região, de indústrias de base de alto poder germinativo.

Quanto ao setor agrícola, destaca: a) a extrema concentração da estrutura fundiária; b) a existência de propriedades de grande porte sub-utilizadas e de pequenos imóveis rurais subdimensionados e sujeitos a crescentes pressões de mogrâficas e fragmentação; c) a permanência de técnicas de uso extensivo do solo e de práticas agrícolas primitivas; d) a evidência de subemprego rural crescente e de ampliação das lavouras de auto-subsistência; e e) graves deficiências na comercialização de produtos agrícolas. Daí o endosso à politica do GTDN nos termos em que vimos antes.

Destaque especial é dedicado à questão da coordenação de outros órgãos federais atuando na região. De certa maneira, o documento aceita a situação existente, ao argumentar que dificilmente se poderia esperar que tais órgãos agissem de modo integrado, em virtude de suas diversas funções e das circunstâncias históricas que motivaram sua criação. Em vista disso, prefere apelar para a persuasão moral, com vistas a convencer cada órgão a cingir-se a suas atividades específicas com a finalidade de minimizar duplicações e paralelismo de ação (1).

(1) Ibidem, p.179.

Com esse objetivo, o IV Plano procurou definir as funções próprias de órgãos como o DNOCS, a SULVALE e o BNB. Com relação a muitos outros, mostrou apenas indicações quanto às suas diretrizes, programas e recursos, como uma etapa preliminar para uma mais ampla coordenação dos investimentos públicos na região.

O período que corresponde à gestão do General Euler Bentes é, portanto, um período em que se tenta recuperar alguns componentes das propostas do GTDN e da SUDENE em seus momentos iniciais. No entanto, esse esforço vai se chocar com orientações emanadas principalmente do Ministério do Planejamento, que iam em sentido contrário ao dos "restauradores" da SUDENE. Essas orientações estão consubstanciadas no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76) e no Programa Estratégico de Desenvolvimento Econômico (1968-70), do Governo Costa e Silva. Embora nenhum desses documentos chegasse a se concretizar na prática, as propostas por eles apresentadas para o desenvolvimento regional, serviram como norte daí para a frente (1).

Vejamos como essa questão aparece nos dois Planos. O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social faz uma periodização do tratamento da questão Nordeste no Brasil. Segundo este, há um primeiro momento em que prevalece uma linha puramente assistencial, marcada pela tendência a explicar o atraso de certas regiões sob o aspecto físico. A criação da

(1) Isso nos leva a tomar com certo cuidado as análises que tendem sempre a considerar as propostas do Estado como meros discursos.

SUDENE marcou uma segunda fase, ao instaurar uma política de desenvolvimento, conjugando recursos públicos com recursos privados, através de uma política de estímulos fiscais.

Atingia-se finalmente o momento em que era necessário iniciar uma

(...) terceira e nova concepção de política regional, qual seja a de, paralelamente ao crescimento econômico, promover a integração das várias regiões do país, objetivando a criação de um mercado nacional diversificado (1). (grifos nossos)

A preocupação com tal política não é apenas econômica, tendo implicação no aspecto político (consolidação da unidade do país) e estratégico-militar (reforço à segurança nacional (2)).

Estabelecia-se como objetivos da política regional do Governo Federal: a) a criação de um processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada região, fixando-se para cada uma delas uma taxa satisfatória; b) inserção desse processo dentro de uma linha de integração nacional, com vistas a uma relativa diferenciação econômica de cada região e a formação de um mercado nacional integrado (3).

Esses mesmos objetivos são reiterados no Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), quase literalmente.

(1) MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E DA COORDENAÇÃO ECONÔMICA. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Rio de Janeiro, 1967, p.16.

(2) Ibidem, p.16.

(3) Ibidem, p.17.

A modificação era bastante clara: enquanto no passado as regiões periféricas eram consideradas segundo suas dificuldades como realidades problemáticas e fontes de tensões política e social, agora elas passavam a ser encaradas a partir das potencialidades de crescimento que apresentavam e da sua possível contribuição ao processo de expansão econômica nacional. Visão, sem dúvida, mais coerente com o desenvolvimento do capitalismo, pois era da divisão interregional do trabalho que se tratava, como meta de política de desenvolvimento.

A partir desse momento,

(...) o papel das áreas menos desenvolvidas se tornou cada vez mais o da 'fronteira' econômica interna do País a ser explorada tanto em termos de exigências da expansão da oferta, quanto da perspectiva de crescimento do 'mercado interno'. A idéia da 'integração nacional' em suas diversas dimensões econômicas espaciais e geopolíticas faz parte dessa preocupação maior, como também ocorre com a tentativa de operacionalizar uma estratégia de desenvolvimento espacial a partir de 'pólos de crescimento', sejam urbanos ou rurais (1).

O impasse entre as orientações ao nível regional e nacional inviabilizou a realização do IV Plano Diretor. Esse fato coincide com a queda de Albuquerque Lima como Ministro do Interior e a saída do General Euler Bentes da SUDENE, no início de 1969. A divergência refletira-se também em profundo corte de verbas do Ministério do Interior: 33% contra ape

(1) UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia. Nordeste questão aberta. Recife, 1977 (Série Comunicação nº 19). Cf. CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit. p.139.

nas 6% do Ministério Minas e Energia e dos Transportes de apenas 3%.

Há um certo exagero no papel "restaurador" da SUDENE exercido pelo grupo do General Albuquerque Lima. O IV Plano fora feito por um pequeno número de técnicos progressistas que atuou em torno do "staff" do Superintendente. Mas a SUDENE, como um todo, estava submetida aos controles internos dos órgãos de segurança (SNI à frente), com o que a administração do general-superintendente não parecia demonstrar nenhum conflito. Além disso, face à contradição antes assinalada (níveis nacional e regional), naquelas condições seria difícil despertar entre os técnicos interesse pela condução do plano.

Mas, certamente, o desfecho do impasse antes assinado marcou o fim do projeto inicial da SUDENE, baseado no GTDN e em uma tentativa de relativa autonomia da política de desenvolvimento regional. A configuração dos contornos do mercado interno estava agora decididamente em primeiro plano.

4.1.3 A política de incentivos fiscais

A dedução do imposto de renda para aplicação na indústria funciona como política exclusiva para o Nordeste por um período de tempo relativamente curto. Ainda em 1963, esse direito foi estendido à região Amazônica, na área da SUDAM. Em seguida, passou a aplicar-se à pesca, ao turismo e ao reflorestamento. Finalmente, no início da década de 70, foi aplicado a dois programas: o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), representando

estes, em conjunto, 50% dos recursos do 34/18.

Mas no imediato pós-64, na esteira da política de incentivos fiscais da SUDENE, ocorre um verdadeiro "boom" nos negócios na região nordestina. De fato, após 1964, crescem acentuadamente os recursos depositados no Banco do Nordeste, do mesmo modo que os recursos liberados como mostram os da dos da Tabela 4.1.

Tabela 4.1

Nordeste. Evolução dos depósitos do sistema
34/18 no BNB e liberações efetuadas ano a ano
(a preços de 1968)

Anos	Depósitos no BNB		Recursos Liberados	
	(Cr\$ 1.000)	Índice	(Cr\$ 1.000)	Índice
1962	60.669	100	-	-
1963	59.735	98	716	100
1964	119.855	198	10.831	1.531
1965	317.836	524	17.129	2.392
1966	352.431	581	60.679	8.474
1967	435.565	718	194.826	27.209
1968	456.681	753	315.743	44.097
1969*	-	-	157.260	41.963

Fonte: BNB/SUDENE. Cf. SUDENE. SUDENE 10 anos, p.158.

*Até 30.06.1969.

Proliferaram escritórios e empresas que se ocupavam da elaboração de projetos industriais e captação de recursos do sistema 34/18. Muitos desses escritórios se expandiram em Recife, aproveitando o "know-how" de técnicos que se afastaram ou foram demitidos da SUDENE. A expansão dos investimentos se dava de tal forma e com tal rapidez que logo se acreditou em uma nova era para a economia da região, daí o uso por muitos da expressão "Novo Nordeste", para caracterizá-la e às mudanças que estariam ocorrendo. Na verdade, com a política de incentivos fiscais e financeiros, o Nordeste beneficiava-se com a crise da economia nacional marcada pela recessão, após a fase expansiva do governo Juscelino. Vejamos, em seguida, como evoluiu, formalmente, o sistema de incentivos para o Nordeste.

Mantendo-se mais ou menos inalterado até 1965, o sistema do 34/18 para o Nordeste sofre importantes modificações com a lei que criou o III Plano Diretor (1). Essas modificações como as que viriam em seguida, visariam, em última instância, ampliar as facilidades para o capital industrial, isto é, busca-se cada vez mais reduzir os riscos das inversões.

Como resposta às críticas de que não havia uma política de prioridade para os novos projetos industriais, a lei do III Plano Diretor estabelece alguns critérios (com base em um sistema de pontos) que visam incentivar certos tipos de indústria e orientar os investimentos geograficamente, para evitar a concentração espacial em dois ou três centros urbanos (2).

(1) Os demais incentivos financeiros mencionados no capítulo III foram mantidos.

(2) Lei nº 4.869, de 1/12/1965, que aprova o III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social (1966-1968).

A contagem de pontos estava relacionada à combinação dos seguintes objetivos: implantação de indústrias básicas ou germinativas; modernização, complementação ou ampliação da indústria existente com elevação da rentabilidade; substituição de importação do exterior ou de outras regiões do país; utilização de matéria prima regional; absorção intensiva de mão-de-obra; localização em sub-zonas de mais baixo desenvolvimento; contribuição à satisfação da demanda crescente de bens alimentares.

Com a regulamentação da lei, o limite de participação dos recursos do 34/18 sobre a inversão total do projeto amplia-se para 7,5% podendo esta incluir o capital variável. São determinados três níveis de prioridades, A, B e C, correspondendo a 75, 50 e 25% de participação de fundos do 34/18. Por esse sistema, aqueles percentuais eram determinados em função de uma distribuição de pontos aos vários objetivos, aos quais deviam atender parcialmente os projetos. Entre eles, os de maior peso eram os seguintes: a) indústrias básicas ou germinativas — bens de capital, bens duráveis de consumo e bens de uso generalizado na indústria — 25 pontos; b) localização da indústria — varia entre 20 (zonas mais atrasadas) e 5 pontos (Recife e Salvador); c) produção de bens destinados à alimentação básica — 20 pontos (1).

Em março de 1969 um conjunto de medidas altera mais uma vez o mecanismo do 34/18, no que diz respeito ao sistema

(1) MOREIRA, Raimundo. O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, p.92-93.

de pontos e outras questões (1). As principais características do sistema de pontos passaram a ser as seguintes: a) projetos de infra-estrutura (geração, transmissão e distribuição de energia, eletrificação rural e sistemas de telecomunicações) — 25 pontos; b) projetos localizados nos Estados de Maranhão e Piauí — 25 pontos, Rio Grande do Norte e Sergipe — 20 pontos, Ceará, Paraíba, Alagoas e Minas Gerais — 15 pontos, Pernambuco e Bahia (somente os municípios incluídos no Polígono das Secas ou a Oeste deste) — 10 pontos; c) projetos de indústrias de transformação: bens de capital ou intermediários básicos — 20 pontos; outros bens intermediários — 15 pontos; bens de consumo durável e têxteis — 10 pontos; d) projetos que envolvam substituição de importações do exterior ou que exportem para mercados internacionais pelo menos 40% de sua produção — 10 pontos; e) projetos que adquiram na região pelo menos 80% das matérias primas ou bens intermediários em proporção entre 50 e 80% — 15 e 10 pontos respectivamente; f) projetos que elevem a produtividade de indústrias estabelecidas, ainda não beneficiadas com recursos do 34/18 — 5 pontos; g) projetos de empresas de capital aberto, conforme definidas pelo conselho Monetário e pelo Banco Central — 5 pontos; h) projetos que determinam uma participação do trabalho nos lucros tributáveis de 10% ou mais — 5 pontos; i) projetos em que a participação dos salários e encargos sociais exceda os 25% do valor agregado — 3 pontos; j) projetos que absorvam significativamente mão-de-obra

(1) Decreto nº 64.214, de 18/03/1969, regulamentando dispositivos anteriores da legislação dos incentivos financeiros e fiscais.

(desde que utilizem tecnologia adequada).

A tabela 4.2 sintetiza o sistema de pontuação da SUDENE, então adotado, para a obtenção de recursos do 34/18).

Tabela 4.2

Classificação dos projetos para aprovação pela SUDENE

Classificação	Financiamento de 34/18(%)	Pontos necessários
A	75	50 ou mais
B	60	40 - 49
C	50	30 - 39
D	40	25 - 29
E	30	ou menos de 25

Ponte: MINTER-SUDENE. Cf. GOODMAN, D. e CAVALCANTE, R. In centivos... op. cit.

Como se vê, elevou-se de 3 para 5 o número de níveis de prioridade de projetos. Assim, ao fazer jus a um maior número de pontos, a empresa poderia obter até 75% de recursos do 34/18. Ou seja, a empresa poderia investir apenas 25% de recursos próprios. Mas este percentual poderia baixar para 12,5%, graças ao financiamento de bancos oficiais a que teria direito. Por outro lado, se se considera a isenção de até 60% do ICM concedida pelos governos estaduais do Nordeste às empresas industriais que se localizassem em seus territórios por um prazo de cinco anos, haveria casos em que o in

vestidor poderia necessitar de apenas 6,25% de recursos pró
prios para implantar um projeto segundo o modelo 34/18 (1).

Sem que se perca de vista que a rentabilidade priva
da é determinante na avaliação do projeto pela SUDENE, o sis
tema de pontos tinha por finalidade orientar os investimentos
através do 34/18 de acordo com as propriedades da política
de industrialização daquele órgão. Entretanto, a legislação
ad hoc abria uma brecha no sistema, ao permitir que a SUDENE
autorizasse a aprovação de projetos do 34/18 considerados de
alta prioridade para o desenvolvimento regional, sem referên
cia ao sistema de pontos (2).

As priopridades às indústrias básicas ou germinati
vas, de um lado, e à desconcentração geográfica da indústria
de outro, eram sem dúvida contraditórias. Isso porque as in
dústrias de grande porte necessitam de concentração de ativi
dades, ou seja, da existência de certo grau de "economias ex
ternas". Ocorre que tanto Recife quanto Salvador no início
da década de 70 estavam longe do momento em que se podia fa
lar em "deseconomias externas", o que fazia com que a preocu
pação com a descentralização geográfica da indústria apareces
se como uma questão prematura. Ela estava mais relacionada
a reivindicações políticas dos Estados da região, cobrando
tratamento equitativo.

Os dados da Tabela 4.3 evidenciam a preponderância
das indústrias de bens intermediários e bens de capital, o

(1) Ibidem, p.97-98.

(2) Cf. MOREIRA, R. O Nordeste... op. cit. p.97.

que indica uma incompatibilidade entre os dois objetivos re-
feridos. A Tabela 4.4 por sua vez, mostra os reflexos dessa
política na reestruturação (real) da economia nordestina em
comparação com a economia brasileira. O significado dessa
reestruturação para a economia regional serão tratados em ou-
tra parte deste trabalho.

Tabela 4.3

Nordeste: participação percentual dos projetos aprovados se-
gundo os usos. Número de Projetos - 1969.

	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens de consumo durável	Outros bens de consumo	Total
Distribuição do investimento(%)					
Total	4,4	61,1	10,4	24,1	100,0
Projetos novos	4,7	66,2	9,6	19,5	100,0
Projetos de Modernização	2,5	41,1	13,6	42,8	100,0
Número de Projetos					
Total	28	277	76	200	581
Projetos novos	25	221	64	138	448
Projetos de Modernização	3	56	12	62	133

Fonte: IPEA, SUDENE. Cf. GOODMAN, E.G. e CAVALCANTE, R.A.
Incentivos... op. cit. p.231.

Tabela 4.4

Nordeste e Brasil - Estrutura percentual do valor da transformação industrial segundos os usos - 1959-1970

Usos	Bens de consumo não duráveis	Bens Intermediários	Bens de capital e de consumo duráveis	Total
Anos				
1959				
Nordeste	65,7	32,3	3,1	100,0
Brasil	43,0	38,0	19,0	100,0
1970				
Nordeste	57,3	34,9	7,8	100,0
Brasil	38,4	37,0	24,6	100,0

Fonte: FIBGE. Cf. SUDENE & BNB. O Sistema FINOR: resultado e sugestões de aperfeiçoamento. Fortaleza, BNB, 1986, p.47.

Os dados da Tabela 4.5 indicam a distribuição das inversões do 34/18 por Estado da região. A concentração em Recife, Salvador e, em parte, Fortaleza é coerente com a opção pelas indústrias de base, tendo em vista as razões já expostas. Esse resultado condiz com a lei de concentração da economia capitalista (tanto setorial como espacialmente) e com as recomendações dos planejadores e teóricos do desenvolvimento contrárias à pulverização de recursos (exemplos notôrios são o "big push" de Rosenstein-Rodan e a teoria dos pôlos de desenvolvimento).

Finalmente, no sistema de pontos da SUDENE, o objetivo social quanto à absorção da mão-de-obra via-se também, em parte, contrariado, na medida que os investimentos aprovados, dada a sua elevada densidade de capital, eram, logicamente, economizadores de mão-de-obra.

Tabela 4.5

Nordeste - Inversões aprovadas por Estado
até dezembro/1970
(preços correntes)

ESTADOS	PROJETOS		INVERSÕES (Cr\$ 1.000.000)		EMPREGO	
	Número	(%)	Total	(%)	Total	(%)
Maranhão	7	1,2	99.605	1,3	1.492	1,2
Piauí	9	1,5	15.936	0,2	448	0,4
Ceará	104	17,8	641.402	8,2	20.651	17,2
Rio Grande do Norte	31	5,3	313.669	4,0	6.371	5,3
Paraíba	71	12,2	994.374	12,2	11.067	9,2
Pernambuco	173	29,6	1.735.470	22,2	38.191	31,8
Alagoas	17	2,9	427.176	5,4	3.492	2,9
Sergipe	15	2,6	72.691	0,9	3.269	2,7
Bahia	125	23,1	3.218.229	41,3	30.768	25,6
Minas Gerais(*)	22	3,8	332.588	4,3	4.431	3,7
	584	100.0	7.806.140	100.0	120.180	100.0

FONTE: SUDENE, apud MOREIRA, Raimundo, op. cit., p.136.

4.2 Novas Mudanças de Rumor

No início dos anos 70, verificaram-se importantes mudanças de rumo na política de desenvolvimento do Nordeste e a decisão de tomá-las é em geral atribuída à seca de 1970 (1). O impacto da seca sobre a população flagelada fez convergir a crítica sobre a atuação da SUDENE, cuja política de incentivos fiscais não estava sendo capaz de gerar empregos suficientes. Criticava-se tal política por haver concentrado recursos em Salvador e em Recife. Além disso, apontava-se o descuido da instituição quanto à agricultura, onde se localizava a maior parte da força de trabalho.

Em sua visita ao Nordeste, o Presidente Médici, em pronunciamento no Conselho Deliberativo da SUDENE, anunciou uma série de medidas: liberação imediatamente, dos recursos federais para o financiamento de um programa de emergência de larga escala; fortalecimento da agricultura, para torná-la resistente às secas, empenhando recursos substanciais até de origem externa, em programas de irrigação em áreas selecionadas; canalização substancial de recursos de incentivos fiscais para a execução de projetos agrícolas; incentivo à colonização em zonas úmidas do Nordeste do Maranhão, do Sul do Pará, no Vale do São Francisco e do Planalto Central (2).

Em junho de 1970, o Governo criou o Programa de Integração Nacional (PIN) (3) e os programas que o comporiam: as rodovias Transamazônica (de Picos, no Piauí, a Humaitá,

(1) GOODMAN, D.E. & Albuquerque, R.C. Incentivos... p.181-184.

(2) Ibidem, p.183.

(3) Dec. Lei nº 1.106/70.

na Amazônia) e a Cuiabá-Santarém; colonização, ao longo das rodovias, que deveria ocupar uma faixa de dez quilômetros de cada lado; execução de projetos de irrigação e de colonização nos vales úmidos do Nordeste, incluindo os projetos da primeira fase do Plano de Irrigação para o Nordeste.

De acordo com os projetos de colonização, deveriam ser transferidas 100.000 famílias nordestinas, em um total de 500.000 pessoas.

O PIN era financiado com recursos orçamentários da União, empréstimos internacionais e pela apropriação de 30% dos incentivos fiscais destinados ao Nordeste (mecanismo 34/18). Quanto à execução do programa, este ficaria a cargo de órgãos federais subordinados aos Ministérios dos Transportes e do Interior, cabendo à SUDENE uma participação limitada à coordenação da irrigação.

Seria importante verificar, agora, como essas questões tiveram rebatimento nos planos de desenvolvimento que se elaboraram, à época, na esfera federal. Uma primeira constatação é que, com o Plano de Metas e Bases do General Médici, o Nordeste e a Amazônia até então encaradas como regiões-problemas, e por isso, recebiam tratamento especial, passam a fazer parte de uma estratégia global, que privilegia a integração do mercado. Nesse aspecto, o que se tem em mira é a

(...) expansão da fronteira econômica nacional, principalmente em relação ao Planalto Central, vales úmidos do Nordeste e, progressivamente, à Amazônia, para tirar proveito da dimensão continen-

tal do país, ampliando o mercado interno, pela incorporação de novas áreas e, simultaneamente, pela melhor utilização da mão-de-obra abundante (1).

Quanto à execução do PIN, o Plano estabelece três projetos prioritários em uma primeira fase: construção da rodovia Transamazônica e da Cuiabá-Santarém; plano de colonização nas margens dessas rodovias; e no Nordeste primeira etapa do plano de irrigação e colonização dos vales úmidos.

Através do PIN, o governo buscava:

- deslocar a fronteira agrícola e econômica para as margens do rio Amazonas, realizando a penetração em grande escala em uma região com importantes manchas de terras férteis;
- integrar a estratégia de ocupação da Amazônia à estratégia de desenvolvimento do Nordeste, rompendo um quadro de soluções limitadas para ambas as regiões;
- criar as condições para a incorporação à economia de mercado de amplas faixas da população antes empregada na economia de subsistência;
- estabelecer as bases para a efetiva transformação da agricultura da região semiárida do Nordeste e reorientar a emigração para os vales úmidos da região e para a nova fronteira agrícola, evitando o seu deslocamento para áreas metropolitanas do Centro-Sul.

(1) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Metas e bases para a ação do governo. Brasília, set. 1970, p.25.

O desenvolvimento regional centrado nas demandas das regiões-problemas vai dar lugar a uma preocupação global, em termos territoriais, que tem por tônica a expansão do mercado interno. Essa perspectiva está presente no I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), do Governo Médici. Elege-se uma estratégia baseada na teoria dos pólos de desenvolvimento, que consubstanciaria a política de integração nacional, cujos contornos eram:

a) criação de pólos de desenvolvimento regionais no Sul e no Nordeste, no sentido integrado agrícola-industrial, assim como no Planalto Central e na Amazônia (agrícola-mineral), complementando, assim o grande pólo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte;

b) integração no sentido Leste-Oeste, para permitir a associação de fatores abundantes: no Nordeste, mão-de-obra não qualificada, e na Amazônia e Planalto Central, terra e outros recursos naturais.

É interessante observar que, no momento em que a política de desenvolvimento do Nordeste que, desde 1958, vinha sendo apoiada por amplos setores, volta a ser questionada, com a seca de 1970, o Estado põe em prática uma política de intervenção centralizada, baseada em pólos e complexos industriais segundo uma estratégia nacional. Trata-se — deve-se convir — de uma política que interessa muito mais aos blocos monopolísticos que haviam se formado na economia nacional. É nesse contexto que os "programas especiais" devem ser vistos.

As críticas ao PIN, principalmente pelo uso de fun

dos do 34/18, reduzindo substancialmente recursos do Nordeste, e mais o agravamento da situação econômica da região nordestina após a seca de 1970, levaram o Governo a criar, em julho de 1971, mais um programa especial para o Norte e Nordeste: o Programa de Redistribuição de Terras e de Fomento à Estrutura Agrária do Norte e do Nordeste (PROTERRA) (1).

O Programa utilizava parte de fundos do PIN, do Orçamento Federal e 20% do artigo 34/18. A administração do PROTERRA seguia um esquema sobremodo complicado. A execução do programa de regularização fundiária, colonização, pesquisa e experimentação agrícola e outros ficava sob a responsabilidade do INCRA e do Ministério da Agricultura; a realização de investimentos em infra-estrutura cabia aos Ministérios dos Transportes e de Minas e Energia; a concessão de empréstimos agrícolas e fundiários e de subsídios ao uso de insumos modernos, através de órgãos da rede bancária oficial, como o Banco do Brasil, o BNB, o Banco da Amazônia e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo e a Caixa Econômica Federal.

O PROTERRA, conforme frisa o I PND, "operará principalmente mediante crédito" (2). Nessa linha, ele deveria promover a organização e a modernização das grandes propriedades, a implantação de projetos agropecuários de cunho empresarial e a instalação e expansão de agro-indústrias no Norte e Nordeste. Paralelamente, daria apoio à agricultura de pequenas unidades de cunho familiar, sendo que, com relação

(1) PIMES. Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro. Recife, 1984, vol.4.

(2) REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1 Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972/74. Brasília, setembro de 1971.

a este ponto, deveriam ser criadas condições de acesso à terra, que favorecessem a produtores despossuídos.

Na prática, o PROTERRA teve outra destinação. Segundo o PIMES, quase todos os seus recursos foram utilizados para estradas (pelo Ministério setorial dos Transportes, especialmente para a pavimentação da Balém-Brasília), usinas hidrelétricas e linhas de transmissão (pelo Ministério setorial de Minas e Energia). Por outro lado, a pequena parcela de recursos aplicada na agricultura foi destinada a médios e grandes proprietários, sendo desprezível a redistribuição de terras para os pequenos agricultores, em aberto desafio às suas intenções reveladas.

Apropriando-se, em conjunto, de 50% dos recursos do 34/18, o PIN e o PROTERRA provocaram uma onda de protestos na região. Reclamava-se, também, da lentidão com que o PROTERRA atuava. Setores influentes apontavam esse fato, como também o "esvaziamento" da SUDENE e a pauperização da região. O próprio partido do Governo mostrava-se descontente com a situação, levando-o a organizar uma Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), que elaborou um diagnóstico sobre a região e apresentou ao governo uma série de propostas (1).

No decorrer dessas discussões, o Governo lançou, no início de 1972, o PROVALE (Programa Especial do Vale do São

(1) ARENA. Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), Estudos nº 1, Medidas e propostas para o desenvolvimento do Nordeste e sua integração econômica nacional. Brasília, 1971.

Francisco), na verdade, um projeto integrado de desenvolvimento do Rio São Francisco. Os projetos de irrigação da área (sobretudo Bebedouro), depois de 1964 pouco se desenvolveram. Pretendia-se, agora, implementá-los com a participação de grupos privados e a promoção de empresas agropecuárias (1).

Esses três programas reúnem o conjunto de medidas com as quais o Governo Federal pretendeu tratar a questão do desenvolvimento do Nordeste, no que respeita ao campo, integrando-o à região Norte. Reprimidas as formas de organização das classes dominadas no campo e na cidade, o Estado põe em prática uma política de modernização conservadora no campo, que atinge o auge nos anos 70. Como observa Inaiá de Carvalho:

O Estado foi o grande artífice e condutor desse processo, através de uma série de políticas que procuravam adaptar a agropecuária às novas exigências do avanço do capitalismo (2).

Caberia verificar, em seguida, como funcionavam, na prática, esses programas. O programa de Integração Nacional convergiu sua ação para a construção da Transamazônica e projetos de colonização nas margens da rodovia. Quanto à irrigação, muito pouco foi feito. Em 1979, a área beneficiada pelos projetos executados pelo DNOCS e pela CODEVASF era de pouco menos de 65 mil ha, correspondendo a 14% dos 327.529 ha

(1) COCH-WESER, C.L. La SUDENE... op. cit. p.58.

(2) CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit. p.175.

estimados como área bruta irrigável dos perímetros que caberia àqueles dois órgãos executarem.

Quanto ao PROTERRA, as instruções para a sua execução foram aprovados em julho de 1972 e se inspiravam em iniciativas anteriores da SUDENE, por exemplo, na "troca de tecnologia por terra" e no GERAN. As áreas que seriam abrangidas pelo programa eram áreas que haviam sido definidas, antes, pelo INCRA, como prioritárias para a reforma agrária, ou seja: as zonas da mata, agreste e brejo dos Estados da Paraíba e Pernambuco e o interior do Ceará.

O núcleo da ação do PROTERRA eram as vantagens que se outorgavam àqueles proprietários que se encarregassem, eles próprios, de uma redistribuição parcial de suas terras (1). Os proprietários que apresentassem projetos nesse sentido no prazo de seis meses seriam indenizados imediatamente, enquanto que, no caso de desapropriação seriam indenizados com títulos da dívida pública (2). Mas, até o final de 1975, apenas 894 parceleiros haviam sido assentados, segundo a CPI do PROTERRA (3).

As medidas de cunho social no campo, mais uma vez, se chocavam com os interesses das oligarquias rurais. Eis porque os recursos destinados à redistribuição de terras foram muito reduzidas: a cerca de 3% do total de recursos do

(1) Os percentuais de redistribuição relacionados com a área das propriedades eram os seguintes: 20% da área de propriedades de 1.000 ha; 30% para aquelas acima de 1.000 até 3.000 ha; 40% para aquelas acima de 3.000 até 5.000 ha; 50% para áreas superiores a 5.000 ha. Cf. resolução 268, de 27/07/1972 do Ministro da Agricultura Cirne Lima.

(2) COCH-WESER, C.K. La SUDENE... op. cit. p.60.

(3) CARVALHO, I.M.M. Nordeste.... p.193.

Programa. Tudo faz crer que, por trás do discurso ideológico, de preocupações sociais e redistribuição de terras, o que se tinha em mira era a transformação e a modernização do campo. Nilson Holanda, diretor do BNB, é bastante claro nesse sentido:

Eu diria que a prioridade básica deve ser a modernização da agricultura. O maior acesso à terra, a reforma agrária, deve ser um instrumento e uma finalidade. Quer dizer, na medida em que a estrutura fundiária venha a constituir um obstáculo ao aumento da produção e da produtividade na esfera regional, essa estrutura deve ser modificada. Mas se for possível, dentro dessa estrutura conseguir uma certa modernização, eu daria prioridade à modernização (1).

Um estudo realizado pelo Banco do Nordeste, em 1978, sobre o desenvolvimento da região nordestina chegou a conclusões importantes sobre a questão (2). Em termos gerais, afirma o documento:

Este programa não tem produzido, na verdade, transformações significativas no setor agrário do Nordeste, ao contrário do que se previu em sua concepção inicial (Decreto Lei nº 1.179 de 06 de julho de 1971). Forçoso é reconhecer, a propósito, que sérios obstáculos de natureza político-institucional impedem a sua execução satisfatória (3).

Privilegiando a capacidade de reembolso, o crédito rural (na linha do PROTERRA e mais tarde do POLONORDESTE)

(1) Ibidem, p.188.

(2) Banco do Nordeste do Brasil. Desenvolvimento... op.cit. p.90.

(3) Ibidem, p.91.

favoreceu aos grandes proprietários, contribuindo para concentrar ainda mais a renda. Por outro lado, 58,3% do crédito concedido pelo sistema destinaram-se à agropecuária (1).

Com relação ao PROTERRA, especificamente, o estudo do BNB concluía que esse programa "não se tem caracterizado como instrumento de política econômica e social dos mais efetivos, tendo sido um instrumento tímido e sem realizações de alta relevância sócio-econômica" (2). Por sua vez, o subprograma de redistribuição de terras havia-se resumido a 145 mil ha, isto é, 10,4% da área disponível para desapropriação nos três Estados prioritários: Ceará, Paraíba e Pernambuco (3).

Ao lado dos resultados pouco significativos dos chamados "projetos de impacto" relativamente àquilo que prometeram, seria relevante destacar a redução do papel da SUDENE nas decisões sobre o desenvolvimento regional. Parte considerável de recursos, como vimos, lhe foi retirada. Ora, a aplicação desses recursos se dava fora do Nordeste, ora na própria região, mas sem que, em qualquer dos dois casos, a instituição fosse consultada. Na execução do PROTERRA, sua participação era apenas marginal, restringindo-se à coordenação dos programas de irrigação. Goodman e Albuquerque observam o lado irônico da situação, na medida em que o PROTERRA adota providências que a SUDENE defendera repetidas vezes, sem que lhe fossem atribuídas condições para implementá-las (4). Os mesmos autores concluem:

(1) Ibidem, p.90.

(2) Ibidem, p.89.

(3) Ibidem.

(4) GOODMAN, D.E. & ALBUQUERQUE, R.C. Nordeste op.cit.p.190.

As dificuldades da SUDENE confinam-se efetivamente (...) à administração dos incentivos fiscais e programas correlatos, o que infelizmente equivale a dizer que estaria sendo comprometida uma promissora, mas, ultimamente pouco feliz experiência de implementação de uma poderosa agência de planejamento regional no Nordeste (1).

4.3 Medidas na segunda metade dos anos 70

A ideologia do Brasil "Grande Potência", presente no II PND — além de outras razões — levou à inserção no Plano de princípios visando uma maior integração dos diversos espaços regionais. Assim, a estratégia de crescimento, no nível espacial, seguiu dois rumos: de um lado, a expansão e a consolidação industrial segundo o modelo dos pólos e complexos industriais, cuja idéia, como vimos ganha força no Brasil na segunda metade dos anos 60; de outro lado, a transformação da agropecuária nordestina nos moldes da modernização conservadora, através dos chamados "projetos especiais".

O II PND projetava o crescimento industrial, com base em perfil industrial que atribuía aos setores de insumo básicos e de bens de capital o comando da nova dinâmica econômica. Por esta razão, os grandes complexos regionais, nacionalmente integrados, assumiam um papel destacado. Era o caso do complexo petroquímico de Camaçari, dos complexos cloquímicos e de fertilizantes, além da exploração do mineral de Carajás, nas macro-regiões Norte e Nordeste.

Na agropecuária, os "programas especiais", que visam

(1) Ibidem, p.194.

essencialmente ao desenvolvimento mais integrado de áreas selecionadas, são: o POLONORDESTE, o POLOAMAZÔNIA, o POLOCENTRO, o PRODEGRAN (região de Mato Grosso do Sul) PRODEPLAN (pantanal matogrossense) e ações na região geo-econômica de Brasília.

Voltemos às diretrizes industriais em sua dimensão espacial. Carlos Lessa observa que o grande número de exploração mineral, de complexos industriais e de hidrelétricas nas regiões periféricas "apontam ainda que sem tanta nitidez para a perspectiva do desbordamento espacial. Tudo isto indica uma diretiva política de desconcentração espacial" (1).

Acrescenta o mesmo autor:

Assim, o II PND dispunha de uma estratégia que centraliza em seu coração a incorporação dos recursos das regiões periféricas. Esta diretiva, que apontava naturalmente, para uma política de desconcentração industrial, foi reforçada de forma explícita pela seguinte orientação coadjuvante: evitar a tendência à concentração da atividade industrial na área metropolitana paulista, perseguindo-se um equilíbrio no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte. Aqui a montagem de um pólo industrial em Belo Horizonte — iniciada no Governo Médici com a Fiat em Betim — é reforçada pelo II PND; prioridade para o pólo mineiro e reforço na região Rio com aquinhamento de projetos tipo CSN II (Itaguí), Valesul (Alumínio), centros nucleares de Angra dos Reis, etc. (2).

O próprio Plano explicita: "Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo SP/RJ/BH e aos pólos industriais no Sul e no Nordeste" (3).

(1) LESSA, C. A Estratégia de desenvolvimento 1974-1976. Sonho e fracasso. Tese apresentada a UFRJ para concurso de Professor Titular, 1978 (mimeo).

(2) Idem, ibidem.

(3) II PND, p.38. Cf. LESSA, C.A. A estratégia... op.cit.p.10.

Nas palavras de Carlos Lessa:

Ainda que de forma implícita, o II PND coloca São Paulo em um segundo plano na estratégia. Explicitamente sublinha diretrizes ligadas às políticas de melhoria das condições de vida metropolitana, porém com excessão do setor de bens de capital as prioridades da nova estrutura e a ênfase na descentralização colocam a região líder em certa obscuridade (1).

Essa estratégia é reafirmada pelo Ministro Severo Gomes, em conferência na ESG:

(...) trata-se de evitar o agravamento das condições de vida em alguns complexos urbanos do país, notadamente em São Paulo, como decorrência fundamental da excessiva concentração dos estabelecimentos industriais (2)

Ainda segundo o mesmo Ministro, intencionava-se também descentralizar a indústria de bens de capital. Seria incentivada ainda "a melhor distribuição regional da indústria de equipamento, desencorajando sua concentração nas regiões mais industrializadas" (3)

O II PNB, entretanto, não chegou a ser executado em muitos dos seus propósitos. Apenas alguns dos grandes projetos localizados nas regiões periféricas foram iniciados.

(1) LESSA, C.A. A estratégia... op. cit. p.10.

(2) GOMES, S. Discurso na ESG em 22/08/74 Cf. LESSA, C.A. A estratégia... op. cit. p.10.

(3) Ibidem.

4.3.1 O FINOR

Como vimos, desde 1964, as ações da SUDENE no setor industrial passam por uma série de modificações, algumas ditas pela própria prática dos incentivos, outras em consequência de mudanças na política nacional voltada para a indústria.

A aplicação dos incentivos fiscais em seus primeiros anos provocou uma série de distorções, dentre as quais duas se destacam. A primeira consistia no fato de que a SUDENE não fizera um plano para o setor: praticamente todos os projetos, desde que atendessem a certas exigências técnicas, eram aprovados. Era a chamada política de "portas abertas". A segunda dizia respeito aos altos custos cobrados pelos corretores e intermediários, que acompanhavam e influíam na aprovação do projeto. Esses custos chegavam em certos casos a 30% do valor dos mesmos.

Procurou-se resolver as duas questões com a criação do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), criado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974. Com esse instrumento, os recursos seriam aplicados através de subscrição de ações em projetos em implantação no Nordeste e, através dele, o Governo pretendia mobilizar poupanças para garantir um fluxo regular de recursos para a política de industrialização. Con tornava-se também o problema da intermediação.

O Fundo seria administrado pela SUDENE, ficando sua operação a cargo do BNB. As deduções do Imposto de Renda (50%) eram a principal fonte de recursos do FINOR, que, além disso, contaria com: subscrição de quotas pela União; subs

crições voluntárias; subscrições de quotas de outros fundos; resultados dos recursos que fossem efetivados (dividendos, juros e obrigações em dinheiro).

Apesar da ampliação de sua capacidade de interferência no processo de industrialização, a SUDENE, no final da década de 70, continuava apenas com a função de distribuir recursos a projetos, segundo uma fila de espera que crescia na medida em que aumentava a escassez de recursos (1).

Por outro lado, reduziram-se, em termos relativos, o montante de recursos dos incentivos fiscais à disposição da SUDENE. Como já observamos, o privilégio do Nordeste de dispor dos incentivos integralmente foi logo rompido em 1963, com a sua extensão à Amazônia. Em seguida, o PIN e o PROTERRA retiraram, em conjunto, 50% dos incentivos. Passaram a ter participação também nos incentivos a pesca (1967), o turismo (1968) e o reflorestamento (1968). Desse modo, a participação da SUDENE que, no início era de 100% cai para 23% em 1975 (Tabela 4.6).

4.3.2 A política de pólos e complexos industriais

De todos os complexos e pólos industriais previstos, para o Nordeste, apenas o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) chegou a ser integralmente implementado. Por esta razão, e face ao seu significado, trataremos aqui apenas des

(1) PIMES. Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro. Recife, 1984, v.3, p.19.

TABELA 4.6
Distribuição percentual dos incentivos fiscais,
Segundo às áreas de aplicação. 1962-1984

Exercícios	Destino dos Incentivos							(%)
	SUDENE	SUDAM	SUDEPE	Turismo	Reflorestamento	PIN	PROTERRA	
1962	100,0	-	-	-	-	-	-	100
1963	87,5	12,5	-	-	-	-	-	100
1964	91,6	8,4	-	-	-	-	-	100
1965	92,0	8,0	-	-	-	-	-	100
1966	82,9	17,1	-	-	-	-	-	100
1967	76,0	22,0	2,0	-	-	-	-	100
1968	64,5	22,8	6,1	5,0	1,6	-	-	100
1969	56,3	23,4	12,5	4,0	3,8	-	-	100
1970	54,0	22,1	13,4	3,9	6,6	-	-	100
1971	32,7	14,6	7,0	2,9	12,8	30,0	-	100
1972	24,1	9,0	3,3	2,3	12,0	30,5	18,8	100
1973	24,7	8,4	2,3	2,5	12,4	29,9	19,8	100
1974	23,9	9,4	1,2	2,2	12,7	30,4	20,2	100
1975	27,2	8,6	1,1	1,3	9,8	31,2	20,8	100
1976	21,8	7,3	0,8	1,5	15,9	31,6	21,1	100
1977	21,1	7,4	0,6	0,9	16,5	32,1	21,4	100
1978	19,9	7,8	0,5	0,8	19,8	30,7	20,5	100
1979	19,6	8,3	0,4	1,1	20,1	30,3	20,2	100
1980	20,2	8,7	0,4	1,1	19,4	30,1	20,1	100
1981	21,6	8,5	0,4	0,9	18,6	30,0	20,0	100
1982	23,2	9,8	0,3	0,7	16,0	30,0	20,0	100
1983	23,4	9,5	0,4	0,8	15,9	30,0	20,0	100
1984	25,3	8,8	0,4	0,8	14,7	30,3	20,0	100

FONTES: Centro de Informações Econômico-fiscais - CIEF-MF. Departamento de Mercado de Capitais —
DEMEC (BNB/SUDENE. O sistema FINOR... 1986

te empreendimento (1).

4.3.2.1 O Complexo Petroquímico de Camaçari

O processo decisório que levou à implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari não tem origem na SUDENE, mas antes nos níveis federal e estadual. Luciano Martins e Hervé Théry mostram o intrincado jogo de interesses dos principais atores, desde o início, até a consecução do projeto. Do lado do Governo Federal, as principais instituições envolvidas são a Petrobrás, o BNDES e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Quanto à participação dos grupos privados no empreendimento, esta não era vista igualmente pelos principais representantes desses setores estatais, o que levou à fórmula "tripartite": empresas estatais, empresas privadas nacionais e estrangeiras.

Um momento importante desse processo situa-se no final de 1967, quando se permite à Petrobrás associar-se com grupos privados e esta é autorizada a criar uma empresa subsidiária, a PETROQUISA, com quem se associaria com 25% das

(1) Uma pesquisa feita pela CEPAL, conjuntamente com o IPEA, em 1984, menciona os seguintes pólos e complexos que estavam previstos para o Nordeste: Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC); Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (CIIB-SE); Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA); Complexo-Industrial-Portuário de Suape (SUAPE); o Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte (CQRN); III Pólo Industrial do Nordeste (III Pólo). IPEA/CEPAL/ILPES. Industrialização e desenvolvimento do Nordeste. Anais do Seminário realizado em Brasília de 12 a 14.3.84. Brasília, 1984, p.62.

ações à "joint venture" liderada pelo Grupo Capuava. A liderança da "joint venture" ficaria com o setor privado e a expansão da indústria petroquímica no país se faria através da ampliação das instalações já existentes em São Paulo. Esse esquema inicial se altera, passando a liderança a ser exercida pela Petrobrás e a localização do complexo sendo transferida para a Bahia.

Essa alteração, na visão dos autores citados, não decorreu de reorientação do Governo Federal nesse sentido, explicando-se mais pelo

(...) rompimento entre os dois grupos brasileiros (Soares Sampaio e Moreira Salles), que constituíam o esquema de sustentação de Capuava, e, ao mesmo tempo, a retirada da Phillips Petroleum da joint venture que seria responsável pela expansão da petroquímica de São Paulo. Em consequência desses acontecimentos, a PETROQUISA é levada a efetuar uma 'operação de salvamento' do grupo nacional, assumindo o controle do empreendimento capuava (1)

Os defensores da localização na Bahia contavam com alguns fatos importantes: a) a aprovação, entre 1965 e 1970, de 14 projetos químicos para o Nordeste, pelo GEIQUIM, o que denotava a aprovação desse órgão à descentralização industrial para o Nordeste; b) a construção, pela Petrobrás, de uma unidade produtora de amônia e de uréia, em Camaçari. O "lobby" baiano conseguiu atuar intensamente junto à burocracia federal e em certos meios militares.

(1) MARTINS, L. & THERY, H. A problemática dos "pólos de desenvolvimento" e a experiência de Camaçari. Paris, CNRS, [s.d.] p.82.

Finalmente, o CDI, em resolução de 21/07/1970, decide recomendar à PETROQUISA assumir a liderança empresarial do empreendimento e a sua localização na Bahia. Caberia à SUDENE a concessão prioritária de incentivos fiscais para as empresas que se instalassem no complexo petroquímico da Bahia.

A decisão de implantar o complexo petroquímico na Bahia colocava uma questão de localização. Certos setores defendiam a localização no Centro Industrial de Aratu (CIA), onde se construira um porto próprio com uma área de 436 km², o CIA contava em setembro de 1973, com 73 unidades em operação e 20 em implantação. Geraria 15.400 empregos, dos quais 13.300 já haviam sido preenchidos até aquela data. A localização do complexo no CIA economizaria gastos com infra-estrutura e fortaleceria esse Centro. Outros grupos preferiam a localização em Camaçari, com base nos seguintes fatores: topografia suave, adequação do solo a construções pesadas; conexões rodo-ferroviárias com Salvador e o resto do país; apoio urbano graças às cidades de Camaçari e Dias D'Avilla; e implementação da fábrica de amônia e uréia da Petrobrás (1).

Coincidindo com o momento em que essa questão estava sendo discutida, o governo do Estado da Bahia tomou providências para disciplinar a localização industrial de Camaçari, declarando a área de utilidade pública, através do decreto nº 22.146, de novembro de 1970, para fins de desapropriação.

(1) SAMPAIO, F.T. Aspectos da regionalização do desenvolvimento industrial: o caso baiano. Tese de concurso de Professor Assistente. Salvador, 1974, p.98 (mimeo).

ção. Em abril de 1971, criou uma comissão apoiada por um grupo técnico, com o fim de estabelecer as diretrizes básicas de planejamento para a área. O produto do trabalho dessa comissão, concluído em 1972, foi o documento "Diagnóstico preliminar" e "Termos de Referência para o planejamento industrial de Aratu".

Outra medida do Governo do Estado, no momento da escolha da localização do II Pólo Petroquímico, no Recôncavo Baiano, foi a realização do plano diretor de desenvolvimento urbano-industrial para a área. Ficaram a cargo do Governo do Estado, entre outras, as obras de infra-estrutura rodoviárias, sobretudo a ligação de Camaçari com a zona portuária do CIA, numa extensão de 20 km, reflorestamento e construção da sede do COPEC (1).

Até 1984, as unidades industriais instaladas no COPEC (28 ao todo) haviam investido um total de 3,4 bilhões de dólares. Por sua vez, o Estado da Bahia despendeu em obras de infra-estrutura (água, energia, transporte, etc.) 180 milhões de dólares (2). Na produção de produtos petroquímicos de 1ª geração, o Estado tinha participação majoritária. Já na produção de 2ª e 3ª geração a participação era tripartite, ou seja, um terço do capital era estatal, um terço privado nacional e um terço estrangeiro. A partir de junho de 1980, uma holding de 17 empresas privadas de 2ª geração do COPEC — a Norquisa (Nordeste Químico S.A) — assume 47% do capital

(1) SAMPAIO, F.T. Aspectos... op. cit. p.101.

(2) IPEA-CEPAL-ILPES. Industrialização... op. cit. p.64.

votante da COPENE (central de matérias primas), subsidiária da PETROQUISA.

A importância do empreendimento pode ser avaliada pelos seguintes dados. Em 1983, as 28 empresas do COPEC consumiam: 1,5 milhão de t./ano de nafta e gásóleo e 500.000 t./ano de gás natural (como insumos básicos); 50.000 barris de óleo por dia, isto é, 1/3 da produção baiana de óleo; e gás da Bahia e Sergipe. Naquele ano, a produção do complexo era de 4,5 milhões de t./ano, ou seja, 51% da produção nacional, tanto em faturamento como em valor. Gerava 17,6% do total do ICM arrecadado pelo Estado da Bahia, proporcionando a criação de 17.000 novos empregos.

Dados de 1987 indicam que o Pólo Petroquímico de Camaçari, nesse ano, contribuiu com 30% de arrecadação do ICM do Estado da Bahia. Em 1988, as empresas fazendo parte do Pólo atingem o número de 52 (incluindo as de apoio), sendo 36 na área do complexo básico (1).

A descrição da experiência do COPEC, ao mesmo tempo em que indica a sua importância, mostra também a démarche para a tomada de decisão. Como se pôde perceber, o processo decisório se dá ao nível das instâncias federal e estadual. A SUDENE se encaixa no processo a partir de decisões tomadas nos cumes da burocracia federal, conjugadas com grupos de interesses locais. A partir desse momento, parcelas consideráveis de recursos do 34/18-FINOR serão aplicados em Camaçari. Para muitos analistas, depois de um certo momento, esses investimentos deveriam ser feitos pela própria Petrobrás ou por

(1) Jornal do Brasil, 29.05.1988.

outras fontes, cabendo à SUDENE apoiar áreas e setores mais carentes (1).

A importância do Pólo Petroquímico de Camaçari parece hoje inquestionável. Acrescentamos apenas que a reestruturação na base econômica da região decorre do peso da química, e esta está quase totalmente concentrada no Pólo Petroquímico, que contribuiu com 64% do Valor Bruto da Produção do Estado da Bahia em 1985. Nele estão localizados os maiores grupos econômicos que operam na região (estatais, nacionais, estritamente regionais e estrangeiros). A PETROQUISA aparece como o segundo dos cinco maiores grupos estatais no Nordeste (exclusive a PETROBRÁS por ter sua sede no Rio de Janeiro) (2).

Entre 1988 e 1991 o COPEC deverá investir US\$ 3 bilhões na ampliação de suas empresas, cifra bem superior à prevista pelo Governo, no mesmo período — segundo o Sindicato da Indústria Petroquímica e Resinas Sintéticas da Bahia (3).

4.3.4 O Polonordeste

A partir do final de 1974 foram criados os "programas especiais" de desenvolvimento regional, sendo os princi

(1) Congresso Nacional, CPI-SUDENE... op. cit. Sobre o impacto, sobretudo social, da grande indústria nas metrópoles de Salvador e de Recife, consultar: BRANDÃO, M.A.A. 'Regionalização' da grande indústria no Brasil: Recife e Salvador na década de 70. Revista de Economia Política, Recife, (4): 77-97, out./dez. 1985; e MARTINS, L. & THERY, H. A problemática... op. cit.

(2) CEBRAP. Estudo sobre as condições e as estruturas de poder no Nordeste pós-SUDENE. (Coord. Francisco de Oliveira) São Paulo, 1988.

(3) Jornal do Brasil, 29/6/1988.

país deles o Programa de Áreas Integradas do Nordeste (POLO NORDESTE) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Programa Sertanejo). Mais uma vez, a concepção e execução desses programas refletem o aumento do poder central e a crescente marginalização da SUDENE nos processos de decisão. Evidenciam também a tendência a tratar as questões do Nordeste a partir da agropecuária (1).

Com tais programas, esperava-se avançar em relação ao PIN e ao PROTERRA, que, em quase nada, foram capazes de transformar a estrutura econômico-social da região.

O POLONORDESTE pretendia criar alguns pólos rurais de desenvolvimento espalhados estrategicamente pela região. Do ponto de vista espacial, o Programa compreendia uma área rural de produção com um Plano de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) e um centro urbano, que receberia tratamento especial. Deveria resolver dois tipos de problemas: servir como elemento de contenção para a migração dirigida aos grandes centros urbanos da região e do Centro-Sul e assegurar o fornecimento de alimentos às populações urbanas. Para isso, a reestruturação agrária não seria necessária (2).

Segundo Bursztyn, a incapacidade dos Estados-Nações latino-americanos de resolver as questões agrárias parecia

(1) CHALOUT, Y. Estado, acumulação e imperialismo: contradições Nordeste-Sudeste, 1960-1977. Petrópolis, Editora Vozes, 1978, p.104.

(2) BURSZTYN, M. O poder dos donos. Planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis, Editora Vozes, 1984, p. 109-110.

ter inspirado a nova estratégia do capital internacional em relação a essa área. O interesse internacional estaria, as sim, se sobrepondo aos interesses nacionais.

Se no passado, os empréstimos concedidos pelo capital financeiro internacional se destinavam principalmente às grandes obras de infra-estrutura (energia, transporte, etc.) programadas pelos governos dos Estados-Nações, atualmente esses recursos estão cada vez mais condicionados à adoção das estratégias formuladas pelas instituições financeiras, que parecem querer encarnar o papel de capitalismo-coletivo, situado acima mesmo de cada Estado. Desta forma, as limitações representadas pelo jogo de alianças políticas ao nível nacional seriam superadas pela tomada de decisões do exterior (1).

As origens do POLONORDESTE datam de 1973, quando o Banco Mundial mostrou-se interessado em um projeto-piloto de desenvolvimento regional implantado no Rio Grando do Norte, que acabou contando com um empréstimo de 49 milhões de dólares para a sua conclusão. Tal experiência foi acatada tanto pelo Banco Mundial como pelo Governo brasileiro. Um segundo projeto foi lançado na zona do Brejo paraibano, caracterizada por alta densidade demográfica (118 hab./km² em 1970) e clima úmido (2).

O POLONORDESTE propunha-se a atuar em três frentes: Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), Projetos de colonização e Projetos de Irrigação. Sua ação, entretan

(1) Ibidem, p.111.

(2) Em 1974, o Banco Nacional financiou 57 projetos agrícolas nos países subdesenvolvidos, privilegiando a irrigação, o crédito, a "revolução verde" e a pecuária". Cf. BURSZYNY, Y. O Poder... op. cit. p.112.

to, concentrou-se na primeira dessas frentes, isto é, nos PDRIs. Com este fim, cinco áreas foram selecionadas, como potencialmente prioritárias: os vales úmidos (acima de 600m de altitude); as áreas de agricultura seca; e a pré-Amazônia Maranhense.

Os PDRIs deveriam compreender um diagnóstico da área de sua atuação e um plano integrado de desenvolvimento. Nessa etapa, deveria haver grande participação das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola de cada Estado. Na ótica do Programa, as três instâncias de governo participariam igualmente de suas atividades, o que não chegou a ocorrer na prática.

O Programa previa ações simultâneas nos seguintes campos: a) estradas vicinais; b) eletrificação rural; c) arrendamento; d) pesquisa experimental; e) extensão rural; f) crédito rural orientado.

O POLONORDESTE foi contemplado com um total de recursos da ordem de 766 milhões de dólares, devendo o Banco Mundial participar com a maior parcela. Face a inúmeras críticas ao Programa, procurou-se, então, dar-lhe um cunho mais social, buscando atender aos pequenos produtores de baixa renda (com ou sem terra). Ao mesmo tempo, prosseguiu o programa de implantação de infra-estrutura nas grandes propriedades. Por outro lado, na categoria de "pequenos produtores", o POLONORDESTE incluiu todos os estabelecimentos até 200 ha. Nessa faixa, encontram-se muitos estabelecimentos médios, segundo os padrões do INCRA.

As realizações do Programa se concentraram na implantação da infra-estrutura, seguida do crédito vinculado à as

sistência técnica e extensão. Seguidamente, até 1979, 42,3% dos recursos teriam sido dispendidos com ação de apoio popular — principalmente assistência técnica e extensão rural, atendendo a 140.000 deles — e 33,6% com infra-estrutura física. Os setores sociais (educação, saúde, saneamento e abastecimento d'água) teriam recebido 19%.

Na medida em que as realizações do Programa se concentravam na implantação da infra-estrutura, no crédito vinculado à assistência técnica e à extensão rural, os principais beneficiários passaram a ser os médios e os grandes proprietários. O restante da população, de baixa renda foi favorecida apenas marginalmente, pela extensão dos investimentos nas áreas de saúde, educação e saneamento básico.

Segundo avaliação feita pelo Banco Mundial, os principais benefícios do POLONORDESTE atingiram apenas 100.000 famílias até 1980, quando o número de famílias pobres no Nordeste era estimada em 3 milhões.

A outra face da atuação do POLONORDESTE era a promoção dos centros ("pólos") urbanos, cuja função era a de absorver o excedente de população egresso do campo, em decorrência do processo de modernização da agricultura e da pecuária. Nesse sentido, o Programa previu a criação de oportunidades de empregos nas cidades, inspirando a promoção de "pequenos negócios" (micro-empresas), seguindo-se o mesmo esquema adotado para o campo (crédito subsidiado, formação de recursos humanos e educação visando a criação de uma mentalidade empresarial (1). Mas a tendência à favelização é evidente:

(1) BURSZTYN, Y. O poder... op. cit. p.117.

Dado que o 'polo' não oferece emprego na mesma proporção em que atrai trabalhadores, o resultado é um aumento desmedido do lumpen e de favelas nos centros urbanos, repetindo-se em escala miniaturizada o mesmo fenômeno que se verifica nas grandes metrópoles (1).

O POLONORDESTE obteve um relativo sucesso no fortalecimento de alguns centros urbanos, transformando-os em "pólos" de atração, mas ao fazê-lo, como tem sido comum nas regiões periféricas, tais centros acabam funcionando como "enclaves". Em lugar dos "oásis" dos antigos postos de irrigação do DNOCS, o que surgem agora são verdadeiras "miragens" para a mão-de-obra que é obrigada a abandonar o campo (2).

4.3.4 O Projeto Sertanejo

O Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida (Projeto Sertanejo foi criado em 1976 visando tratar do problema das secas, através do fortalecimento das unidades de produção agropecuárias da zona semi-árida nordestina. Além disso, pretendia explorar as possibilidades de um desenvolvimento adaptado às condições ecológicas da região, notadamente pela extensão, das ações desenvolvidas nos perímetros irrigados do DNOCS, às áreas que os circundavam.

Ao contrário de outras iniciativas dessa fase, esse Programa foi elaborado por técnicos da SUDENE, que levaram

(1) Ibidem, p.118.

(2) Ibidem, p.117.

em conta algumas conclusões do GTDN. Três objetivos foram, então, definidos:

- organizar e equipar a unidade produtiva agropecuária do semi-árido (principalmente a pequena e média), de modo a conferir-lhe maior capacidade de resistência aos efeitos das secas;
- preparar os agricultores para uma utilização mais racional das suas possibilidades e recursos, de modo a eliminar ou reduzir dificuldades durante as estiagens prolongadas;
- assegurar uma maior estabilidade e eficiência à produção e à oferta de empregos e contribuir, assim, para uma solução efetiva de problemas sociais do semi-árido Nordeste.

Para Bursztyn, a ação do Projeto Sertanejo não é muito diferente da que, historicamente, era praticada pelo DNOCS. Isto é, seus instrumentos são a construção de barragens e açudes e a programação da infra-estrutura para a irrigação. Ao mesmo tempo, amplia as categorias dos que podem receber benefícios. São três as categorias dos beneficiários: 1) trabalhadores agrícolas não proprietários (meeiros, arrendatários, ocupantes, etc.); 2) pequenos proprietários 3) médios proprietários (até 500 ha).

Esses últimos só poderiam participar dos benefícios na medida em que aceitassem que os membros das categorias 1 e 2 tivessem acesso à terra em uma proporção suficiente, "de modo a assegurar a esses últimos uma renda e uma qualidade de vida compatível com a sua condição de seres humanos". O

Programa contava com recursos do PIN e do PROTERRA. Ademais, estabelecia estreita articulação com o Programa de Irrigação do POLONORDESTE. Suas ações seriam executadas com base nos núcleos de prestações de serviços desenvolvidos a partir dos projetos de irrigação do DNOCS ou das áreas de atuação dos PDRIs.

Mas no programa para 1977, a questão fundiária não foi incluída, assim como nos anos seguintes. Mais uma vez, a reestrutura fundiária deixou de ser feita. As ações do Projeto Sertanejo concentraram-se na construção de açudes e poços e na concessão de crédito subsidiado para financiar a modernização dos processos produtivos entre os proprietários médios. E nesse caso o atendimento maior convergiu para a pecuária. O número de beneficiários mais diretos pode ser estimado em 20 mil produtores rurais, sendo que a área trabalhada não correspondeu a mais que 3,8% dos 475,5 mil km² da sua área de atuação (1).

4.3.6 O Plano de Irrigação

O Plano de Irrigação, que é um dos capítulos do I PND, dispõe de vultosos recursos para irrigar 130.000 ha no período 1975-1979 (2). Nessa nova fase, o Estado buscava "patrocinar a modernização capitalista da região, mediante estímulos à produção para o mercado e à criação de uma mentalidade empresarial entre os pequenos produtores" (3).

(1) CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit. p.213.

(2) Em 1980, dos 11 bilhões de metros cúbicos de água armazenada, apenas 3.000 ha haviam sido irrigados. CF. BURSZTYN, Y., p.80.

(3) Ibidem.

O II PND propõe maior impulso para essa política. Fixa a meta de irrigar 350.000 ha em todo o país, sendo 270.000 no Nordeste, dos quais 170.000 seriam na zona do São Francisco.

A transformação capitalista no campo, pretendida por essa política, apresentava duas facetas. De um lado, os projetos de assentamento visam a pequena produção familiar, a cargo do DNOCS; de outro lado, promove-se, na zona do São Francisco, a irrigação através de grandes empresas, sob a orientação da CODEVASF.

Bursztyn chama a atenção para o primeiro caso, ou seja dos "perímetros irrigáveis" do DNOCS, à jusante dos grandes açudes. Feita a desapropriação e subdivididos os lotes, selecionaram-se as famílias segundo uma série de critérios. Os "colonos" ou "imigrantes" passam a ter a posse da terra, mas não a propriedade, que é do DNOCS, da mesma forma que os imóveis e instalações (1).

Os dados sobre as irrigações no Nordeste variam se gundo as fontes que se consulte. O IBGE, por exemplo apresenta cifras bem maiores do que as de outras fontes (Tabela 4.7). De acordo com esses dados, as áreas irrigadas no Nordeste (excluindo a área de Minas Gerais do Polígono das Se cas) era da ordem de 116.000 ha em 1970, para uma área total de 796.000 ha no país. Em 1975 elevaram-se para 163.000 ha, passando a irrigação no Brasil a realizar-se em 1.087.000 ha. Em 1980, esses valores foram de 261.000 ha e 1.481.219, res pectivamente, no Nordeste e no Brasil.

(1) Ibidem.

TABELA 4.7.

Áreas irrigadas no Brasil, segundo as grandes regiões,
nos anos de 1970, 1975 e 1980

REGIÃO	1970		1975		1980		ACRÉSCIMO DA ÁREA IRRIGADA, ENTRE	
	Em valor Absoluto (ha)	Em valor Relativo (%)	Em valor Absoluto (ha)	Em valor Relativo (%)	Em valor Absoluto (ha)	Em valor Relativo (%)	1970 e 1975	1970 e 1975
Norte	5.420	0,7	5.117	0,5	10.173	0,7	-5,6	87,7
Nordeste	115.971	14,6	163.358	15,0	261.425	17,6	40,9	125,4
Sudeste	185.183	23,3	347.690	32,0	428.821	29,0	87,8	131,6
Sul	474.663	59,6	535.076	49,2	724.568	48,9	12,7	52,6
Centro-Oeste	14.579	1,8	35.589	3,3	56.230	3,8	44,1	285,7
Brasil	795.815	100,0	1.086.830	100,0	1.481.219	100,0	36,6	86,1

FONTE: IBGE, Cf. CARVALHO, A.O. O Nordeste... op.cit. p.469.

No Nordeste, a irrigação é feita sob a responsabilidade direta do Governo Federal (DNOCS e CODEVASF), dos governos estaduais, sobretudo depois de 1979, e de produtores privados. A irrigação a cargo do Governo Federal avançou pouco. Até 1980 o DNOCS e a CODEVASF colocaram em operação apenas 30.000 ha, cifra que atinge 80.000 ha em 1985 (1).

Em 1984, estavam em operação 43.100 (15.800 a cargo do DNOCS e 27.300 ha sob a responsabilidade da CODEVASF). No mesmo momento, a CODEVASF e o DNOCS dispunham de áreas com infra-estrutura de irrigação já implantada correspondentes a 60.070 ha (sendo 23.450 na esfera do DNOCS e 23.620 ha da CODEVASF). As áreas irrigadas em operação como resultado do estímulo à pequena irrigação privada, no âmbito do Projeto Sertanejo, POLONORDESTE, PROVÁRZEAS, PROVALE e outros, de acordo com a SUDENE, cobriam áreas equivalentes a 69 ha. Havia, assim, com incentivos governamentais, nessa data, 112.100. Confrontando-se tal resultado com o do IBGE, 261.000 ha estariam sendo irrigadas pela iniciativa privada, sem incentivos específicos 149.000 ha, na região, em projetos de pequena e grande escala (2).

Por sua vez, a SUDENE, em junho de 1983, considerava que estavam em operação 93.500 ha. Os dados são conflitantes, mas Otmar de Carvalho destaca que o que se pode constatar é que a irrigação no Nordeste está avançando a passos

(1) CARVALHO, J.O. O Nordeste semi-árido: questões de Economia Política e de Política Econômica. Campinas. Tese de Doutorado, UNICAMP, 1985, p.471-472.

(2) CARVALHO, J.O. O Nordeste... op. cit. p.554.

lentos nas zonas onde a agricultura já atingiu graus de modernização mais acentuados (Litoral e Mata, e Agreste) e no Sertão o avanço é ainda mais lento.

O mesmo autor defende a tese de que só a grande irrigação pública com base na colonização pode transformar a agricultura do Nordeste. Ao mesmo tempo, esse tipo de irrigação requer mudanças estruturais de vulto, somente passíveis de adoção nos limites de uma ampla e profunda estratégia de transformação da sociedade nordestina (1).

4.3.6 Outros programas especiais

Encerram o rol de "programas especiais", voltados para o meio rural, o Programa de Emergência, o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos (PROHIDRO) e Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR).

O Programa de Emergência, previsto na legislação da SUDENE, cuidou de prestar auxílio às populações atingidas pela grande seca do início dos anos oitenta. O PROHIDRO, criado em setembro de 1979, atuaria a partir de 1980 através dos governos estaduais, da CODEVASF e do DNOCS. O objetivo explícito era mais uma vez o de armazenar água com a construção de açudes pequenos e médios. Tratava-se de uma volta à "política" hidráulica, agora, porém, de forma mais modernizada.

(1) Ibidem, p.589.

O Governo Federal, face ao impacto da seca voltava, assim, a bater na mesma tecla, adotando, vale dizer, as mesmas antigas práticas:

avaliações realizadas, constataram que, em 1980, o PROHIDRO atingiu 75% das suas metas relativas à construção de açudes em propriedades rurais, contra 25% das referentes aos açudes públicos e menos de 15% da provisão de poços comunitários instalados, dando curso, portanto, à velha tradição de privatização de fundos públicos em prol de uns poucos seletos beneficiários...(1).

O PROCANOR tinha, como propósito, melhorar as condições de vida e de bem-estar das populações pobres das áreas canavieiras do Nordeste. Entre suas atividades incluíam-se: expansão e oferta dos equipamentos coletivos e de bens e serviços aos seus beneficiários, suplementando até mesmo a renda das famílias mais pobres; assistência médica e escolar; fornecimento de alimentos e medicamentos a gestantes, nutrízes e menores de seis anos; subsídio à compra de material de construção (2).

Para Inaiã de Carvalho essa era uma resposta do Governo à reorganização dos trabalhadores de cana:

Por trás desse suposto interesse e preocupação do governo com os problemas sociais da zona açu careira, entretanto, estava a inqueitação oficial com o avanço da organização e mobilização políti

(1) CARVALHO, I.M.M. O Nordeste..., op. cit. p.219. Essa autora acrescenta: "Além disso, já se sabe que o Nordeste é a região que mais tem armazenado água no mundo para não ser utilizada". Ibidem, p.219.

(2) Ibidem, p.220.

ca dos trabalhadores de cana. Com uma tradição de luta das mais antigas do País, após um longo período de aparente 'tranquilidade' proporcionado pela intensidade da repressão, em 1979 os trabalhadores haviam realizado uma greve bastante organizada (1).

A intervenção do Estado no setor agropastoril foi reorientado, no sentido de passar a atribuir prioridade à pequena produção, permitindo a criação de uma parcela de pequenos produtores voltados para o mercado. Os fatores que levaram a essa mudança podem ser apontados:

- o grande capital tende a se concentrar na agropecuária, que oferece maior rentabilidade, e conta com maiores favores do governo;
- os dados estatísticos sobretudo os do Censo de 1980 evidenciam a importância do pequeno produtor no atendimento da demanda de alimentos básicos, sem que isto constitua um problema para o grande capital (2);
- a preocupação do Banco Mundial com os riscos de uma explosão demográfica e social no Nordeste a partir da miséria de sua população.

Quanto a esse último ponto, deve-se acrescentar que essa atuação do Banco Mundial era uma consequência de orien

(1) Ibidem, p.220.

(2) Os estabelecimentos com área inferior a 100 ha, em 1980, empregavam 56,1% de sua área na produção de alimentos básicos, enquanto que os estabelecimentos de entre 500 e 1.000 ha empregavam apenas 8,4% da área para esse fim. Cf. CARVALHO, I.M.M. Op. cit. p.227.

tação do seu Presidente Mac Namara, que tinha na questão de segurança sua principal preocupação. Além disso, dados empíricos colhidos pelo próprio Banco evidenciavam os elevados índices de pobreza da população, sobretudo da que se localizava no Sertão. Somavam-se ainda as preocupações do Governo brasileiro com os problemas do emprego e com o êxodo das populações para as grandes cidades.

4.4 Algumas reflexões sobre os resultados

Nas páginas que se seguem, fazemos uma tentativa de analisar os resultados de ação da SUDENE e de outros segmentos do Estado que atuaram significativamente no Nordeste, no período em estudo.

Antes da criação da SUDENE um dos problemas mais difíceis aos planejadores era a existência de vários órgãos atuando de forma superposta. Guimarães Duque, ainda na fase do CODENO, apontava como um dos principais problemas da agricultura regional a existência de mais de quarenta órgãos atuando descoordenadamente. Vimos que uma das principais lutas da SUDENE em suas primeiras etapas foi justamente a de por em prática os princípios de controle e coordenação pelo menos dos principais órgãos públicos atuando na área; foi visto também como após abril de 1964, essa pretensão foi ficando cada vez mais distante.

Seria de se esperar os resultados mais desastrosos, inclusive no que tange ao desenvolvimento das forças produtivas. Sob o ângulo social é inegável que a linha ou as linhas em curso antes de 1964 seriam bem mais eficazes. Mas sob o

prisma da acumulação, não houve retrocesso até o final dos anos 70. Ao contrário, o Nordeste expandiu-se sob o efeito da sua integração com as regiões mais industrializadas do país. Um grande processo de transformação ocorreu principalmente na indústria.

Vejamos, inicialmente, sob o ângulo do Produto Interno Bruto. Entre 1960 e 1980, o Produto do Nordeste cresceu a uma taxa anual de 7,1%, próxima do Produto Interno brasileiro, de 7,3% (Tabela 4.8). Na década de 60, o crescimento anual do Produto da região foi de 5,1%, enquanto a economia brasileira expandiu-se a 5,8%. Entre 1970 e 1980, o crescimento do Produto regional foi de 10,1%, enquanto o Produto Interno do país foi de 8,7%. Em 1981, primeiro ano da crise, a queda foi menor no Nordeste.

Tal crescimento se traduziu em importantes transformações na estrutura produtiva da economia nordestina. Tomando inicialmente a participação dos grandes setores produtivos no Produto Bruto, a primeira constatação é a da redução da importância do setor primário, em favor dos setores secundário e terciário, tendência que se observa tanto na economia nordestina como na economia do país (Tabela 4.9). A participação da agricultura nordestina que, no início dos anos 60, era de 30% cai para valores em torno de 20% na segunda metade dos anos 70. Apesar dos fenômenos climáticos, é persistente e contínuo o declínio desse setor no conjunto da economia regional (1). A participação desse setor, na econo

(1) SUDENE. Aspectos gerais da economia e da sociedade. Recife, SUDENE, 1985 (Projeto Nordeste, 2), p.25-26.

mia do país é, não só menor que no Nordeste, como é acentuada, também, a tendência à redução da sua importância relativa. As atividades industriais passam de 22,1%, em 1960, a 27,3% no último ano da série. O Terciário é proporcionalmente maior, mas cresceu, no Nordeste, mais lentamente (1).

Tabela 4.8

Taxas de Crescimento anual, no Brasil e Nordeste,
Segundo período e subperíodo - 1960-80

Período e Subperíodo	Brasil	Nordeste
1960/81	6,9	6,7
1960/80	7,3	7,1
1960/69	5,8	5,1
1970/79	8,7	10,1
1980/81	-1,9	-0,5

FONTE - FGV, IBGE e Divisão de Contas
Regionais da SUDENE. Cf. SUDENE.
Aspectos... op. cit. p.56.

(1) SUDENE. Aspectos... op. cit. p.26.

TABELA 4. 9.

Produto Interno Bruto Setorial: Participação Percentual
no Produto Interno Global no Nordeste - 1960-1980

ANOS	BRASIL				NORDESTE			
	Agricultura	Indústria	Serviços	Total	Agricultura	Indústria	Serviços	Total
1960	19,2	32,6	48,2	100,0	30,4	22,1	47,5	100,0
1965	15,9	32,5	51,6	100,0	28,6	22,8	48,6	100,0
1966	13,3	33,5	53,2	100,0	26,8	23,7	49,5	100,0
1967	12,8	32,5	54,7	100,0	27,1	22,3	50,6	100,0
1968	11,7	34,7	53,6	100,0	24,5	24,7	50,8	100,0
1969	11,1	35,8	53,1	100,0	23,1	25,2	51,2	100,0
1970	10,1	35,9	54,0	100,0	21,8	26,6	51,6	100,0
1971	10,4	35,7	53,9	100,0	27,9	24,8	47,3	100,0
1972	10,4	36,1	53,5	100,0	25,2	25,5	49,3	100,0
1973	11,3	36,6	52,1	100,0	28,1	24,9	47,0	100,0
1974	11,5	37,9	50,6	100,0	23,3	27,1	49,1	100,0
1975	11,0	37,1	51,9	100,0	22,0	26,9	50,0	100,0
1976	12,8	35,7	51,5	100,0	23,3	26,6	50,1	100,0
1977	14,9	34,2	50,9	100,0	22,0	25,9	52,1	100,0
1978	13,5	34,4	53,1	100,0	19,7	25,9	54,4	100,0
1979	13,3	32,4	54,3	100,0	19,9	27,2	52,9	100,0
1980	13,0	34,0	53,0	100,0	18,6	27,3	54,1	100,0

FONTES: FGV/DCS - Centro de Contas Nacionais (dados do Brasil) e SUDENE - Divisão de Contas Regionais (Dados do Nordeste). Cf. SUDENE. Aspectos Gerais 1984, p.65.

A Tabela 4.10 contém os dados da participação das atividades produtivas no Nordeste de forma mais desagregada, discriminando setores e subsetores produtivos. No caso da indústria, deve-se salientar o aumento que ocorre em quase todos os subsetores: o da extrativa mineral, da indústria de transformação e dos serviços industriais de utilidade pública (energia e abastecimento d'água). É digno de nota a participação da indústria de transformação, cujo percentual de 13 a 14% em 1965 passa para 16/17% nos últimos anos da série (1).

No subsetor serviços, destaca-se o aumento da participação das "atividades financeiras, bens imóveis e serviços às empresas". As atividades financeiras e de seguros mais que duplicaram sua participação no Produto Interno, no período.

A indústria tornou-se, nitidamente, o setor mais dinâmico da economia nordestina crescendo a taxas superiores às da economia regional como um todo, o que se deve à política de incentivos fiscais e financeiros. O setor primário caracterizou-se por um crescimento muito irregular. Os dados da Tabela 4.11 assinalam taxas negativas para o Produto Agropecuário entre 1965 e 1981, em sete anos, na maioria dos quais, certamente, em decorrência das secas que ocorreram no período. O comportamento dos setores secundário e terciário foi bem mais regular (2).

(1) Ibidem.

(2) SUDENE, op. cit. p.28.

Tabela 4.10

Participação percentual dos setores e sub-setores bruto interno
Bruto no Nordeste a custo dos Fatores - 1965-1980

DISCRIMINAÇÃO	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL															
	1960	1965	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
AGRICULTURA	28,6	26,8	27,1	24,5	23,1	21,8	27,9	25,2	28,1	23,8	22,1	23,3	22,0	19,7	19,9	18,6
INDÚSTRIA	22,8	23,7	22,3	34,7	25,2	26,6	24,8	25,5	24,9	27,1	26,9	26,6	25,9	25,9	27,2	27,3
Extrato Mineral	1,7	1,9	1,7	1,8	2,1	1,8	2,7	2,4	2,3	2,4	2,2	2,5	2,1	1,7	2,0	2,3
Indústria de Transf.	13,9	13,6	12,5	13,5	13,7	14,0	13,5	14,6	14,2	15,3	15,4	13,9	14,3	15,0	16,0	17,1
Energia Elet. e Abast.d'Água	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3	1,6	1,6	1,9	1,7	1,6	1,8	1,6	1,5	1,5	1,7	1,6
Construção	6,4	7,3	7,0	8,2	8,1	9,2	7,0	6,6	6,7	7,8	7,5	8,6	8,0	7,7	7,5	6,3
SERVIÇOS	48,6	49,5	50,6	50,8	51,7	51,6	47,3	49,3	47,0	49,1	51,0	50,1	52,1	54,4	52,9	54,1
Comércio (inclusive Rest. e Hospedagem)	16,3	15,8	15,8	16,0	16,1	15,0	13,6	14,9	15,5	16,9	16,4	15,1	16,1	16,1	13,3	15,9
Transp.Armaz.e Comunic.	5,0	4,6	4,7	4,9	4,8	5,3	4,9	4,9	4,5	5,5	6,2	5,8	6,1	6,9	7,0	6,2
Ativ.financ.Bens Imóveis e Serv. às Empresas	13,3	15,5	15,7	16,1	16,4	16,8	15,8	15,6	14,4	14,2	15,3	16,1	17,3	18,0	17,7	19,4
Serviços Comunitários, Sociais e Pessoais	14,0	13,6	14,4	13,8	14,4	14,5	13,0	13,9	12,5	13,1	13,1	12,6	13,4	12,9	12,6	12,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: SUDENE/CPR - Divisão de Contas Regionais. Cf. SUDENE, op.cit., p.66.

Tabela 4.11

Variações do produto interno bruto, no Brasil e no Nordeste
Segundo grande setores - 1965-1981 (%)

Ano Base: 1975 = 100

ANOS	BRASIL				NORDESTE			
	Agricultura	Indústria	Comércio	Transporte e Comunicações	Agricultura	Indústria	Comércio	Transporte e Comunicações
1965	-	-	-	-	-	-	-	-
1966	-14,6	9,9	7,4	6,6	-3,5	10,7	0,3	-1,0
1967	9,2	3,1	4,2	7,8	14,9	6,5	12,6	1,8
1968	4,5	13,3	12,5	8,9	-2,0	15,0	5,6	5,7
1969	3,8	12,2	9,3	11,6	-0,4	8,2	8,5	3,3
1970	1,5	10,5	8,3	6,4	-17,4	7,6	5,3	4,9
1971	11,3	11,8	13,1	11,6	34,5	3,8	12,7	1,2
1972	4,1	12,7	11,7	12,2	5,9	9,2	21,1	8,3
1973	3,6	16,0	13,3	21,0	7,0	10,8	14,1	13,8
1974	8,2	9,1	9,9	13,5	-10,5	10,4	17,5	3,3
1975	5,2	5,6	2,4	16,8	14,4	6,2	10,4	7,0
1976	2,9	12,5	8,6	8,0	2,4	14,8	5,3	14,0
1977	11,8	3,9	4,6	5,8	15,8	6,8	12,9	6,1
1978	-2,6	7,4	3,9	4,6	4,6	14,4	10,2	12,4
1979	5,0	6,6	6,7	10,6	0,0	14,6	6,8	11,1
1980	6,3	7,9	8,0	10,8	-0,9	2,7	8,1	6,6
1981	6,8	-5,4	3,7	-0,5	-5,6	-1,7	1,1	...

FONTES: FGV/IBGE/DCS - Centro de Contas Nacionais (dados do Brasil) e SUDENE/CPR - Divisão de Contas Regionais (dados do Nordeste). Cf. SUDENE, op. cit., p.67.

As transformações a que aludimos também podem ser observadas através da evolução da população economicamente ativa (Tabela 4.12). A PEA do Setor Primário do Nordeste cai de 70% em 1950 para 50,4% em 1980, enquanto a PEA do Setor Secundário passa de 7,3% em 1950 para 15,4% em 1980. A PEA do Setor Terciário também aumenta a sua participação, de 22,7% naquele primeiro ano para 34,2% no segundo.

Tabela 4.12

Estrutura setorial da Força de Trabalho Ocupada
no Nordeste, por Estado - 1960-1970-1980

ESTADOS	PERCENTUAL DA FT OCUPADA EM CADA SETOR								
	Primário			Secundário			Terciário		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Maranhão	82,4	78,4	70,5	2,9	5,0	8,7	14,7	16,6	20,8
Piauí	75,8	71,6	60,5	5,0	7,8	11,3	19,2	20,6	28,2
Ceará	66,3	59,7	44,0	12,2	13,0	18,6	21,5	27,3	37,4
R.Grande do Norte	68,6	59,1	39,4	5,5	11,0	21,0	25,9	29,9	39,6
Paraíba	73,5	64,9	50,2	5,7	8,7	14,3	20,8	26,4	35,5
Pernambuco	61,8	50,8	42,0	9,3	13,4	17,5	28,9	35,8	40,5
Alagoas	73,7	67,0	55,0	7,0	9,8	15,9	19,3	23,2	39,1
Sergipe	68,9	61,1	44,4	8,4	11,3	17,9	22,7	27,6	37,7
Bahia	69,8	62,5	50,7	6,3	11,0	14,8	23,9	26,5	34,5
NORDESTE	70,0	62,6	50,4	7,3	10,6	15,4	22,7	26,8	34,2

FONTE: IBGE - Censo Demográfico - 1960, 1970 e 1980.

Cf. SUDENE. Aspectos... op. cit. p.210

Dado que a indústria se transformou no setor propul_sor da economia nordestina, convém nos determos um pouco mais sobre ela. Vimos, em outra parte, como se restringiram os recursos dos incentivos fiscais para o Nordeste (Tabela 4.6). Na Tabela 4.13 podemos fazer uma relação dos incentivos do 34/18 — FINOR, entre 1962 e 1984, com a Receita Tributária da União e com a arrecadação nacional do Imposto de Renda. Verifica-se que, de 7,0% da Receita Tributária da União, em 1967, essa participação vem caindo, historicamente, até atingir pouco mais de 1,0% em 1980. Em relação ao Imposto de Renda de pessoa Jurídica, a queda foi de 32% em 1967, para 8,5% em 1980.

A notória escassez de recursos para a industrialização regional que estava sendo incentivada sugere que sua expansão só se verificou porque a economia buscou outras fontes de financiamento fora do mecanismo 34/18 — FINOR, por exemplo, o BNDES (1).

De qualquer modo, a economia nordestina passou por significativas transformações, como vimos. No que concerne à indústria, a reestruturação pode ser percebida através de diferentes indicadores. Por exemplo, pela subdivisão da indústria segundo os bens produzidos (bens de consumo não duráveis; bens intermediários; e bens de capital e de consumo durável). Assim, em 1959, os bens de consumo

(1) GUIMARÃES NETO, L. Nordeste: da articulação comercial à integração econômica. Tese de Doutorado. Campinas, UNICAMP, 1986 (mimeo), p.180.

não duráveis representavam 65,7% (cerca de 2/3), os bens intermediários 31,2% e os bens de capital e de consumo duráveis 3,1% (Tabela 4.14). Essa situação se inverte em 1980, aproximando-se a estrutura industrial do Nordeste da do Brasil. Os bens de capital e de consumo duráveis passam a representar cerca de 14% do valor da transformação industrial nordestina. Naquele mesmo ano, os bens intermediários chegam a 48,0% e os bens de consumo não duráveis caem para 28,3% (1).

TABELA 4.13.

NORDESTE - EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA E COMPORTAMENTO DA ARRECAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA DE PESSOAS JURÍDICAS EM RELAÇÃO ÀS OPÇÕES 34/18 E FINOR. 1962-1984 (PREÇOS CORRENTES)

Cz\$ 1.000.000

Anos	Receita Tributária Arrecadada	Arrecadação do Imp.de Renda de Pessoas Juríd.	Opções 34/18 e FINOR	Participação (%)		
	(A)	(B)	(C)	B/A	C/A	C/B
1962	444	64	6	14,4	1,4	9,4
1963	846	130	7	15,4	0,8	5,4
1964	1.718	234	36	13,6	2,1	15,4
1965	3.022	561	172	18,6	5,7	30,6
1966	4.763	780	252	16,4	5,3	32,3
1967	5.027	1.096	352	21,8	7,0	32,1
1968	9.952	1.615	466	16,2	4,7	28,9
1969	14.041	2.505	627	17,4	4,4	25,0
1970	18.528	3.521	939	19,0	5,1	26,7
1971	24.951	4.445	733	17,8	2,9	11,4
1972	35.826	6.240	787	17,9	2,2	12,2
1973	48.714	8.682	1.100	17,8	2,3	12,7
1974	70.045	13.620	1.697	19,4	2,4	12,5
1975	92.283	19.240	2.647	20,8	2,9	13,8
1976	155.596	28.294	2.556	18,2	1,6	9,0
1977	224.687	42.920	4.064	19,1	1,8	9,5
1978	309.624	60.025	5.449	19,4	1,8	9,1
1979	484.143	81.298	7.491	16,8	1,5	9,2
1980	1.002.704	158.702	13.498	15,8	1,3	8,5

FONTE: Boletins da Estatística Tributária da Receita Federal (Dados Fornecidos pela SUDENE). Apud. SUDENE & BNB. O sistema... op. cit. p.21.

(1) SUDENE & BNB. O sistema FINOR: resultado e sugestões de aperfeiçoamento. Fortaleza, BNB, 1986, p.47-48.

Tabela 4.14

Nordeste e Brasil. Estrutura percentual do valor da transformação industrial, segundo os usos. 1959-1980

Usos	Bens de Consumo Não-Duráveis	Bens Intermediários	Bens de capital e de consumo Duráveis	Total
Anos				
1959				
Nordeste	65,7	31,2	3,1	100,0
Brasil	43,0	38,0	19,0	100,0
1970				
Nordeste	57,3	34,9	7,8	100,0
Brasil	38,4	37,0	24,6	100,0
1975				
Nordeste	46,6	40,0	12,2	100,0 (a)
Brasil	31,5	40,8	27,7	100,0
1980				
Nordeste	38,0	47,6	13,8	100,0
Brasil	28,3	41,9	29,8	100,0

Fonte dos dados originais: Censo Industrial - 1960-1970-1975 e 1980 - FIBGE. Apud. SUDENE & BNB. O sistema... op.cit. p.47.

NOTA: (a) - A soma dos percentuais não corresponde a 100%, devido à falta de informações para um ou mais estados.

As transformações da indústria nordestina também podem ser observadas a partir de sua distinção em indústrias tradicionais e indústrias dinâmicas. Os dados da Tabela 4.15 permitem perceber tais mudanças. Em 1959, as indústrias tradicionais do Nordeste representam 70% do VTI, sendo que apenas as indústrias de produtos alimentares e a têxtil participam nesse ano com 53,8%. Em 1980, a participação das indústrias tradicionais cai para 45,6%. As indústrias dinâmicas que em 1959 participavam com 30%, elevam a sua participação

para 53,9% em 1980, aproximando-se nesse mesmo ano da estrutura do Brasil.

A Tabela 4.16 apresenta os dados relativos às taxas de crescimento da indústria de transformação, segundo os gêneros e em vários períodos, a partir de 1959. Entre 1959 e 1970 o VTI do Nordeste cresceu a um ritmo de 5,6% ao ano, enquanto essa taxa para o país foi de 7,4%. Já a partir de 1970, sob o impacto da política de incentivos, as taxas de crescimento da indústria manufatureira nordestina passam a ser elevadas, isto é, 20% entre 1970 e 1975, 12,5% entre 1975 e 1980 e 16,0% no período 1970-1980. Nesse decênio, quase todos os gêneros da indústria de transformação nordestina tiveram maior desempenho do que os congêneres do país como um todo.

Outros dados são também bastante significativos. Entre 1959 e 1980 o consumo médio de energia elétrica por pessoa ligada à produção elevou-se de 2.765 kWh/pessoa para 22.569 kWh/pessoa, superando a média registrada para o país. A força motriz/pessoa ligada à produção evoluiu de 2,57 CV, em 1959, para 5,64 CV em 1970, e 9,07 CV, em 1975, caindo para 5,71 em 1980, correspondendo neste último ano a 90% da média calculada para o Brasil. Entre 1960 e 1978, a produção de energia cresceu 1.156% e a rede pavimentada federal 1.136%.

Apesar do crescimento industrial que podemos constatar, ao nível interno da região, é importante não perder de vista que a participação do Nordeste no PIB brasileiro, entre 1959 e 1980 praticamente não sofreu alteração, como nos mostram os dados da Tabela 4.17. Esses dados indicam também uma certa descentralização; o Sudeste diminuiu a sua particip

Tabela 4.15

Nordeste e Brasil

Indústria de Transformação

Estrutura Percentual do Valor da Transformação Segundo os Gêneros Industriais^(a)

1959 - 1980

Gêneros Industriais	1959		1970		1975		1980	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
Tradicionais	70,0	47,4	60,8	40,7	50,8	38,4	45,6	34,7
1. Produtos Alimentares	29,7	16,3	29,2	13,5	22,8	11,4	16,8	10,1
2. Bebidas	3,0	2,9	4,7	2,3	2,7	1,8	1,8	1,2
3. Fumo	3,1	1,3	3,2	1,3	1,0	1,0	0,5	0,7
4. Couros e Peles e Produtos Similares	2,3	1,1	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
5. Têxtil	24,1	12,0	13,0	9,3	12,0	6,1	10,8	6,4
6. Vest., Calçados e Art. de Tecidos	2,2	3,6	3,7	3,3	4,7	3,8	5,3	4,8
7. Madeira	1,7	3,2	1,6	2,5	1,8	2,9	2,0	2,7
8. Mobiliário	1,6	2,2	1,9	2,1	1,5	2,0	1,4	1,8
9. Editorial e Gráfica	1,9	3,0	2,4	3,7	2,0	3,7	1,8	2,6
10. Diversos	0,4	1,8	0,4	2,1	0,6	1,9	0,3	2,2
11. Unidades Aux. de Apoio (Utilidades) e de Serviços de Natureza Industrial	—	—	—	—	1,1	1,3	4,4	1,7
Dinâmicos	30,0	52,6	39,2	59,3	48,0	63,6	53,9	65,3
12. Minerais Não-Metálicos	8,1	6,6	11,2	5,9	9,1	6,2	8,2	5,8
13. Metalúrgica	2,1	11,7	5,0	11,6	7,9	12,6	5,6	11,5
14. Mecânica	0,2	3,4	1,8	7,1	4,9	10,3	4,7	10,1
15. Mat. Elétrico e de Comunicações	3,2	4,0	2,5	5,4	2,9	5,8	2,4	6,4
16. Material de Transporte	0,8	7,6	1,1	8,0	1,2	6,4	0,8	7,6
17. Papel e Papelão	1,7	3,0	0,8	2,6	1,4	2,5	1,7	3,0
18. Borracha	0,3	2,9	0,3	1,9	0,4	1,7	0,5	1,3
19. Química	14,9	8,6	14,7	10,0	17,1	12,0	27,1	14,7
20. Prods. Farmacêuticos e Veterinários	0,3	2,5	0,4	3,4	0,4	2,6	0,3	1,6
21. Perfumaria, Sabões e Velas	1,4	1,4	0,8	1,5	1,1	1,2	0,6	0,9
22. Produtos de Matéria Plástica	0,0	0,9	0,6	1,9	1,6	2,3	2,0	2,4
Total da Indústria de Transformação	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Censo Industrial - 1970, 1975 e 1980. Cf. SUDENE e FINOR...

op. cit. p.39.

TABELA 4.16.

Nordeste e Brasil. Indústria de transformação. Estrutura percentual de valor da transformação industrial segundo os gêneros industriais 1959-1980

GÊNEROS INDUSTRIAIS	1959		1970		1975		1980	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
Tradicionais	4,3	6,0	15,9	14,0	10,2	7,2	13,0	10,5
1. Produtos Alimentares	5,5	5,5	14,4	12,6	6,0	5,7	10,1	9,1
2. Bebidas	10,0	5,3	8,0	10,8	3,9	0,1	5,9	5,3
3. Fumo	6,0	7,5	-5,3	11,4	-1,4	-0,5	-3,4	5,3
4. Couros e Peles e Prod.Sim.	-5,6	2,4	15,9	11,9	9,7	5,7	12,8	8,8
5. Têxtil	-0,1	5,0	18,3	7,2	10,3	9,2	14,2	8,2
6. Vest.Calçados e Art.de Tec.	10,5	6,8	26,1	19,5	15,3	13,7	20,6	16,6
7. Madeira	5,2	5,0	22,9	20,1	15,3	6,5	19,0	13,1
8. Mobiliário	7,0	7,0	14,5	15,4	11,1	6,0	12,8	10,6
9. Editorial e Gráfica	8,0	9,5	16,2	16,6	9,2	1,0	12,6	8,5
10. Diversos	7,4	9,2	26,3	14,6	-3,9	11,3	10,1	12,9
11. Unid.Aux.de Apoio (Utilidades) e de Serv.de Nat.Industrial)	-	-	-	-	47,9	14,3	-	-
Dinâmicos	8,3	8,6	25,0	18,3	15,1	8,8	19,9	13,5
12. Minerais Não-Metálicos	8,8	6,4	15,2	18,0	10,1	6,7	12,6	12,2
13. Metalúrgica	14,4	7,3	31,8	18,7	5,0	6,3	17,6	12,3
14. Mecânica	32,2	14,7	46,5	25,9	11,3	7,9	27,7	16,5
15. Mat.Elétrico e de Comunicação	35,3	10,4	23,8	18,2	8,0	10,4	15,6	14,2
16. Material de Transporte	8,9	7,9	21,8	11,5	2,5	12,1	11,7	11,8
17. Papel e Papelão	-1,2	6,0	34,0	16,3	16,0	12,3	24,7	14,3
18. Borracha	6,5	3,5	26,5	13,1	16,8	2,5	21,6	7,6
19. Química	5,5	8,9	23,9	21,0	23,3	12,6	23,6	16,8
20. Prod.Farmacêuticos e Veterinários	9,1	10,5	15,0	10,3	11,1	-0,9	13,0	4,5
21. Perfumaria, Sabões e Velas	0,5	8,5	26,2	11,3	0,7	1,1	12,7	6,1
22. Produtos de Matéria Plástica	40,4	15,4	44,8	21,0	18,7	10,0	31,1	15,3
Total da Indústria de Transformação	5,6	7,4	20,1	16,6	12,5	8,3	16,3	12,4

PONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Censo Industrial de 1960 - 1970 - 1975 e 1980 (F. IBGE). Cf. SUDENE & BNB.
O sistema FINOR... p.43.

pação, de 66,5 em 1949, para 62,1 em 1980. Mas o Nordeste não se beneficiou dessa descentralização. De fato, os 12,2% com que participou o Nordeste no PIB do país, em 1980 correspondem praticamente à mesma percentagem em 1970, chegando a ser menor do que a observada em 1959 (14,1%). As regiões Norte, Centro-Oeste e Sul melhoraram as respectivas posições no PIB brasileiro (1).

Tabela 4.17

Brasil - Distribuição do PIB segundo regiões - 1949/80

	A N O S				
	1949	1959	1970	1975	1980
Norte	1,7	2,0	2,2	2,2	3,2
Nordeste	14,1	14,1	12,0	11,5	12,2
Sudeste	66,5	64,1	65,0	63,8	62,1
Sul	15,9	17,4	17,0	18,2	17,3
Centro-Oeste	1,9	2,4	3,8	4,3	5,1

Fonte: FGV. Cf. SUDENE. Uma política espacial para o Nordeste, 1988, p.42.

Estudos do final dos anos 70 mostram, de diversos ângulos, a discrepância entre os investimentos por conta dos incentivos fiscais no Nordeste e aqueles realizado nas outras regiões do país. A pesquisa do PIMES, por exemplo, adverte

(1) SUDENE. Uma política espacial para o Nordeste. Recife, 1988 (mimeo), p.41.

que o total de investimentos aprovados de 1960 a 1976, para os projetos industriais da SUDENE/BNB (inclusive pesca e, telecomunicações, energia elétrica e turismo) é apenas um pouco maior do que o total de investimentos aprovados para o país pelo CDI em 1976 (Cr\$ 97 bilhões). Do total de investimentos do CDI em 1976, 86% localizavam-se na região Sudeste.

Ao mesmo tempo, os cinco projetos mais importantes aprovados em 1976 pelo CDI e com localização prevista para o triângulo industrial (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) representam 72% dos investimentos aprovados pela SUDENE-BNB em todo o período de sua política de industrialização, até 1976.

A Folha de São Paulo estimava que, com o Programa de Emergência para enfrentar cinco anos de Seca, o Ministério do Interior gastara pouco mais de 374 bilhões de cruzeiros, aproximadamente 530 milhões de dólares ao câmbio oficial. Essa quantia era considerada ridícula quando comparada aos 12 bilhões de dólares destinados a Itaipu, ou com os mais de 20 bilhões de dólares consumidos pelo Programa Nuclear (1).

Vale ressaltar aqui as características da indústria de transformação sob o impulso dos incentivos fiscais. Em função das mudanças por que passou, podemos identificar duas características básicas que são: dependência e complementaridade. Dependência em relação à expansão industrial brasileira

(1) Cf. CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit. p.249.

ra liderada pelo Sudeste (1). A nova indústria nordestina depende de recursos, mercados para seus produtos, fornecimento de insumos e compra de equipamentos de outras regiões. Quanto aos recursos, os dados indicavam que 26% do seu capital provinham de empresários do próprio Nordeste. Por outro lado, entre 1960 e 1978, a produção nordestina foi preferencialmente voltada para os mercados externos (58%).

A nova indústria importava quase a metade (48%) dos insumos de outras regiões e produzia apenas 4% dos equipamentos de que necessitava. Ela é também complementar, na medida que se especializou na produção de produtos intermediários, que exporta para o Centro-Sul.

4.5 O aspecto social

Enquanto a intervenção do Estado no Nordeste, principalmente através da política de industrialização, obteve — como vimos — importantes resultados do ponto de vista do crescimento econômico, o mesmo não se pode dizer quanto ao aspecto social. Essa intervenção, ao contribuir para a concentração de renda, beneficiou muito mais as classes dominantes, sendo extremamente parcimoniosa em medidas que de fato melhorassem as condições de vida da maioria dos nordestinos. Em outros termos, a expansão econômica não modificou o quadro social do Nordeste, em termos de melhoria de condições de vida. Após mais de duas décadas de crescimento e moderniza

(1) ARAÚJO, T.B. Estado e indústria no Nordeste; intenções e resultados. Economia e Desenvolvimento. São Paulo, 3 (1): 99-114, Jun. 1982.

ção experimentados pela região, as mesmas questões que apareciam no relatório do GTDN, permanecem na década de 80, algumas delas de forma acentuada, como a concentração urbana, com grandes contingentes de população marginalizada.

No que se refere ao nível de remuneração da força de trabalho, ainda em 1980, a sub-remuneração estava presente em todas as atividades produtivas. Na agricultura, onde trabalhavam 51% das pessoas ocupadas, 82% recebiam somente até um salário mínimo. Na indústria de transformação, estavam nessa condição 51% do total; na construção, 41%; na prestação de serviços, 68%. No total das atividades produtivas, cerca de 64% das pessoas ocupadas não ultrapassavam o nível do salário mínimo (1).

Recentemente, com o processo de democratização, a questão social começa a ser tratada mais livremente nos documentos oficiais. É o caso de "Uma política de desenvolvimento para o Nordeste", elaborada pela SUDENE, em 1985, após uma ampla consulta a setores da sociedade civil (2). Ao tratar do que denomina "a grande dívida social", esse trabalho afirma que a problemática social no Nordeste apresenta duas características. A primeira diz respeito ao hiato dos índices nordestinos em relação às demais regiões. No Nordeste encontram-se 51% dos analfabetos brasileiros com mais de 10 anos; quase 2/3 da população brasileira com deficit calórico superior 200 calorias/dia; quase metade dos trabalhadores bra-

(1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Um reexame da questão nordestina. Belo Horizonte, 1984.

(2) MINTER-SUDENE. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Recife, 1985.

sileiros com rendimento igual ou inferior a meio salário mínimo. A esperança média de vida do nordestino em 1980, era de 52 anos, inferior em 10 anos à média nacional.

A segunda característica social do Nordeste é a pobreza absoluta, através da qual se revela "uma alarmante de sigualdade no próprio interior da sociedade nordestina" (1).

O desemprego, em 1985, era estimado em 500 mil pessoas (decorrência sobretudo da crise), sendo 2/3 nas áreas metropolitanas; o total de sub-empregados era, no mesmo ano estimado em 2 milhões de pessoas.

O documento afirmava que grande parcela de tais problemas eram decorrentes das condições do campo, onde uma série de fatores contribuiu para a expulsão das populações rurais, cabendo destacar a extrema vulnerabilidade da produção agrícola, particularmente no Semi-Árido e as transformações ligadas à modernização e ao processo de "pecuarização", reduzindo o emprego da mão-de-obra. Acrescenta o documento:

Por outro lado, embora responsáveis por 79% da colheita de alimentos básicos (feijão milho, arroz e mandioca) e por mais da metade dos produtos de transformação industrial (com destaque para mamo na, algodão, amendoim e fumo), os pequenos produtores pagam um alto custo social por essa produção, pois assumem os riscos inerentes à atividade agrícola e são desprotegidos social e economicamente, além de serem gravemente afetados por toda a problemática ligada à questão agrária (2).

Explica-se, por essa via, o êxodo rural para os centros urbanos regionais e para outras áreas do país, de gran

(1) Ibidem. p.26.

(2) MINTER-SUDENE, Uma política... op. cit. p.27.

des contingentes, que a agropecuária não consegue absorver. Nos últimos vinte anos as áreas urbanas da região foram responsáveis pela absorção de mais de 80% do aumento da PEA. Mas essa absorção é feita sob as formas de sub-utilização e sub-remuneração da força de trabalho, nas quais as atividades informais assumem papel importante na sobrevivência da população.

Os níveis de escolarização são muito baixos. Da população nordestina em idade ativa (cerca de 24,5 milhões de pessoas), em 1980, 50% não possuíam instrução ou tinham menos de uma ano de escolaridade; menos de 10% tinham cursado entre 5 e 8 anos de estudo (séries finais do 1º grau), e somente, 5,4% haviam atingido o 2º grau. Apenas 1,7% conseguiam ingressar na Universidade. No meio rural, 66% de sua população de 10 anos e mais, em 1980, eram analfabetos, elevando-se essa taxa para 70% no grupo etário de 15 a 19 anos.

Quanto à saúde, o documento chama a atenção para a mortalidade infantil, sobretudo os menores de 1 ano. Nesse quadro há predomínio das chamadas doenças de massas, responsáveis pelo coeficiente de mortalidade acima de 100 em cada 1.000 nascidos vivos, por elevada participação no obtuário de menores de 5 anos e pelo agravo à saúde de expressivo contingente populacional de vastas áreas rurais (1).

Por outro lado, o déficit habitacional é estimado em 2 milhões de domicílios. Igualmente elevado são os déficits de atendimento às populações com serviços de saneamen

(1) MINTER-SUDENE. Uma política... op. cit. p.29.

to, dada a forma como os governos recentes conduziram seus programas, empresariando-os, minimizando o papel dos municípios e o envolvimento das comunidades (1).

4.6 Novos debates em torno da questão regional

Vimos que o GTDN considerava o Nordeste e o Centro-Sul como regiões quase independentes. Embora nesse documento houvesse a preocupação de relacioná-las, ele dá maior importância à análise da região Nordeste. Isso impediu, por exemplo, os seus autores de perceber o estágio do capitalismo, no país no final dos anos 50, que já se estruturava à base de grandes oligopólios.

As modificações que se efetivaram na organização econômica e social e no reajustamento espacial do Brasil contribuíram para que novas tentativas fossem feitas no sentido de reinterpretar o desenvolvimento regional do país. Surgiram, assim, vários estudos com a preocupação de compreender a economia do Nordeste no conjunto da economia brasileira. Neste item, pretendemos resumir os principais estudos com essa perspectiva. Algumas das questões que enfocaremos a seguir foram tratadas na parte teórica deste trabalho. Os resumos dos estudos que se fazem a seguir ressaltam seus aspectos mais relevantes, tendo em vista a sua contribuição para o avanço na compreensão da questão regional no Brasil. Destacam-se os estudos elaborados entre o final da década de 60 e o final do decênio seguinte.

(1) MINTER-SUDENE. Uma política... op. cit. p.30.

Na linha de posições assumidas no Seminário de Garanhuns (1959), Ignácio Rangel elaborou em 1966 um trabalho intitulado "Características da integração das economias regionais" (1), em que discute a questão regional a partir da diviisão inter-regional do trabalho, o que tornava necessário considerar a economia nacional como um todo.

Ele analisa, historicamente, as relações das economias regionais do Brasil com o exterior, no momento em que as economias do "centro" tenderam a tornar-se auto-suficiente. Os efeitos desse processo sobre as economias regionais brasileiras foram diversos. Enquanto algumas regrediam àeconomia de auto-subsistência e artesanais, outras, como a de São Paulo, encontraram saída na implantação de indústrias substituidoras de importações. No primeiro momento de ajuste desse processo, a intensa industrialização da área dinâmica do país "coincidiu com conjunturas estagnantes ou mesmo regressivas, em vastas parcelas do território nacional" (2).

No momento seguinte, a influência progressiva do "centro" nacional se estende à periferia estagnante ou regressiva. Essa influência assume a forma de

(...) distribuição a ela [periferia] de novas funções nos quadros do sistema econômico nacional, afinal em processo de séria integração, o que quer dizer que muitas das atividades tradicionais devem ser abandonadas, que novos padrões de valor,

(1) RANGEL, I. Características da integração das economias regionais. Revista BNDE, Rio de Janeiro, 5(2), jul., dez 1968.

(2) RANGEL, I. Características... op. cit. p.48.

que recursos materiais e humanos devem ser realocados. O início do esforço de construção torna-se, assim, inseparável de um trabalho de demolição (1).

O Brasil, na segunda metade dos anos 60, encontrava-se nesse multiforme esforço de realocação de recursos naturais e humanos. O autor assinala que

(...) a redistribuição inter-regional (no caso do Brasil) sobre ser um fenômeno de crescimento quantitativo da economia nacional — crescimento horizontal — é também um fenômeno de mudança qualitativa, visto como não somente as novas províncias que resultam desses movimentos diferem muito, economicamente e socialmente, das anteriores como as próprias antigas províncias entram a mudar (...) (2).

É interessante a distinção que faz o autor entre o movimento econômico e os objetivos sociais e políticos. Do ponto de vista econômico, da gestação de uma nova atividade, é relativamente indiferente optar por esta ou aquela localização. De fato, é mais difícil erradicar uma atividade econômica de uma região, para implantá-la em outra, do que criar, nessa outra, uma atividade nova.

Tal fato é muito importante se se tem também em conta "objetivos sociais e políticos, tais como a necessidade de promover melhores esquemas de distribuição da renda nacional e de consolidação da unidade política do país" (3). O autor admite, portanto, essa face do processo social.

(1) Ibidem, ibidem.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

Estudando empiricamente os movimentos interregionais dos recursos humanos entre 1950 e 1960, Rangel concluiu que houve uma forte redistribuição da população e da força de trabalho no período intercensitário referido e que esta se fez acompanhar de uma mudança nas taxas de variação da renda, no "centro" e na "periferia", desacelerando-se a expansão no primeiro e acelerando-se a da segunda.

Francisco de Oliveira e Henri-Philippe Reichstul tratam das mudanças na divisão inter-regional do trabalho, entre 1947 e 1968, com base nos dados da contabilidade Nacional(1). Eles concluem que houve uma expansão dos capitais do Sudeste para o Nordeste, como saída para a crise econômica, que começa no início dos anos 60. Mas esse movimento do capital visava sobretudo manter elevadas as taxas de lucro, numa etapa em que a estrutura do capitalismo era claramente oligopolista. Mas essa saída tenderia a se esgotar à medida que ocorresse a homogeneização do espaço. O mecanismo dos artigos 34/18 foi o instrumento que possibilitou "a transferência das classes dominantes de uma para outra região" (2).

Os autores assinalam que a tese dos desequilíbrios regionais adotada pelo GTDN era equivocada, mas em seguida afirmam que "a estratégia adotada (a do GTDN) foi correta no atacado", porque defendeu a necessidade da industrialização no Nordeste (3).

(1) OLIVEIRA, F. & REICHSTUL, H.-P. Mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Estudos CEBRAP, Editora Brasileira de Ciências, Abr.-Jun. 1973, p.131-168.

(2) Ibidem, p.151.

(3) Ibidem, p.134.

Antonio de Barros Castro (1) destaca a integração do Nordeste com a economia do Centro-Sul como uma das transformações mais importantes na evolução da economia do Nordeste entre o final da Segunda Guerra Mundial e 1960.

O autor contesta a validade da estratégia proposta pelo GTDN, baseada na convicção de que o atraso da agricultura emperrava o desenvolvimento dos demais setores da economia regional. Afirma que os dados então disponíveis chocavam-se flagrantemente com os dados do GTDN.

Usando as mesmas fontes primárias de informações, chega-se à conclusão de que no período 1950-60 o produto real do setor agrícola cresceu à surpreendente taxa de 6,1%. Sendo o crescimento demográfico nordestino de 2,2% verifica-se na região notável ritmo de crescimento da produção agrícola per capita. Se tomássemos um período mais recente, por exemplo, 1955-65, manter-se-iam os elevados resultados obtidos pela agricultura nordestina, 5,5% de crescimento anual (2).

O aumento da produção agrícola se deu extensivamente: entre 1950 e 1960 a área dedicada às lavouras saltou de 3,8 para 6,8 milhões de ha. Mesmo na região semi-árida, verificou-se a "abertura" para o mercado de produção de alimentos, graças a um novo agente — o "caminhoneiro" — tornando reduzido o papel das feiras e dinamizando as trocas.

Afirma em outra parte o autor que "o Nordeste, ao contrário do que se supunha, encontrava-se em plena expansão,

(1) CASTRO, A.V. 7 ensaios sobre a economia brasileira, 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1975, vol.II.

(2) Ibidem, p.169.

por ocasião do lançamento de sua estratégia de desenvolvimento" (1). Entretanto, ele considera o GTDN um programa de reformas, que se deparou com sérios obstáculos em sua concretização. O "Novo Nordeste", do 34/18, pouco ou nada tem a ver com o originalmente concebido (2).

Outro autor que estuda o Nordeste em relação com o conjunto do país é Raimundo Moreira. Ele critica os enfoques especialistas que atribuem ao regional uma "autonomia", visto que "o espacial é um reflexo, por isso não se explica por si mesmo, mas somente através dos processos sociais que o determina e o impulsiona" (3).

O autor observa que os trabalhos existentes sobre o desenvolvimento recente do Nordeste freqüentemente o analisam sob uma perspectiva regional, atribuindo-lhe um tratamento autônomo. Segundo ele, os fenômenos espaciais devem ser explicados "a partir e como manifestações do modelo das necessidades nacionais e internacionais da acumulação de capital nas diferentes conjunturas" (4).

A industrialização do Nordeste, analisada pelo autor, no início da década de 70, aparecia como uma saída conjuntural dos capitais do Centro-Sul do país, face à crise econômica iniciada em 1962. Seu principal argumento é que no momento de sua observação — que coincide com a superação da

(1) CASTRO, A.B. Sete ensaios... op. cit. p.165.

(2) Ibidem, p.236.

(3) MOREIRA, R. O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, p.18.

(4) Ibidem, p.18.

crise e expansão da economia brasileira — os investimentos no Nordeste começavam a declinar. Posteriormente a esses dois momentos, crise e "milagre" (1968-1973), foi possível constatar o equívoco do autor. Ou seja, o volume de investimentos do 34/18 aplicado no Nordeste não era apenas conjuntural, mas se inseria em um movimento estrutural, que, mesmo sem alcançar os níveis da segunda metade da década de 60, tem permanecido (1).

Wilson Cano, em sua tese de Doutorado, intitulada "Raízes da Concentração Industrial em São Paulo" (2), estudando as relações entre as diferentes regiões do Brasil destaca o papel da região cafeeira de São Paulo na liderança do desenvolvimento econômico do país. Usando como base a categoria modo de produção, ele mostra como a constituição de um parque industrial de cunho capitalista, em São Paulo, cresce rapidamente entre 1907 e 1920 e busca conquistar os mercados

(1) Em outras palavras é o que nos diz Tânia B. Araújo: "... se se toma o estudo de MOREIRA, vê-se confirmar a tendência a um maior número de opções para o Nordeste nos períodos de lenta expansão industrial da região central. Apesar de tudo, nós pensamos que essa atração maior exercida por esta região periférica em certas épocas não anula absolutamente a tendência de estruturação, a longo prazo, de uma expansão complementar àquela da região central". ARAÚJO, T.B. La division interregionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est. Paris, tese de doutorado de III ciclo, Universidade de Paris I, 1979, p.243. Ver também a esse respeito GUIMARÃES NETO, L. Nordeste: da articulação comercial à integração econômica. Tese de Doutorado. UNICAMP, Campinas, 1986.

(2) CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo, DIFEL, 1977.

"exteriores" no restante do país. E na década de 20 inicia-se a "preparação do terreno" para que a indústria paulista consolidasse a sua posição no mercado nacional. É que nesse período a indústria paulista diversificava a sua produção, constituindo, ainda que de forma incipiente, um compartmento de bens de produção (cimento, aço, metalurgia e química) com dimensão para suprir um mercado em escala nacional.

Em seu livro "Elegia para uma re(li)gião"(1), Francisco de Oliveira estuda o planejamento da região nordestina e os conflitos de classes. Sua ótica é a da divisão regional do trabalho no Brasil, isto é, a ótica do processo de acumulação do capital e da homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil. O autor examina o conjunto de forças políticas que definem a ação do Estado no Nordeste, particularmente aquelas que, no final dos anos 50 e início da década de 60, definiram sua atuação. Já nos referimos à contribuição desse trabalho que estabeleceu um marco importante na reinterpretação do desenvolvimento do Nordeste.

Em sua tese de doutorado ("La division interregionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est") Tânia Bacelar de Araújo examina o papel da região nordestina na evolução do capitalismo brasileiro. Ela ressalta a dependência e a complementaridade que passa a existir entre o Nordeste e a região Sudeste, principalmente a partir da intervenção planejada do Estado na região nordestina. Mostra como o Nordeste, antigo produtor de bens de consumo não durável, a partir

(1) OLIVEIRA, F. Elegia... op. cit.

da base agro-pastoril, transforma-se numa região produtora de bens intermediários.(1).

Esses estudos, como outros que surgem nos anos oitenta, contribuem para destacar as relações inter-regionais, no contexto de uma economia integrada nacionalmente.

(1) ARAÚJO, T.B. La division...op. cit.

CAPÍTULO V

OS ANOS 80

Entre o final dos anos 70 e o início desta década, uma crise de grandes proporções atinge a região: a uma seca inusitada e de longa duração se sobrepõe uma crise econômica mundial e brasileira. A primeira desorganiza quase toda a economia agrícola do Semi-Árido e a crise econômica afeta profundamente a economia urbana da região.

O impacto da crise da economia brasileira — decorrente em larga medida do estrangulamento externo, ocasionado pelo aumento substancial do preço do petróleo e produtos industriaux e da elevação dos juros internacionais — se fez sentir na elevação da taxa de desemprego, na redução dos salários das famílias, bem como na retração do mercado interno. Com isso, fechava-se a válvula de escape que sempre funcionava para as levas de flagelados: ou seja, as regiões metropolitanais e as grandes cidades de um modo geral. A zona de fronteira também estava fechada, face à apropriação especulativa em grandes latifúndios. O Governo, mais uma vez teve que apelar para a abertura das "frentes de trabalho", através de um Plano de Emergência. Estas chegam a ocupar 2,7 milhões de trabalhadores, que percebiam, cada um, metade de um salário mínimo regional.

A estiagem atinge sobretudo a atividade agrícola propriamente dita, que decresceu, em relação ao ano anterior, em -36% em 1970, -14% em 1974, -7% em 1975 e -8% em 1980. Por outro lado, estima-se que, até meados do segundo semestre de 1983, mais de 60% da força de trabalho da região ter-se-iam alistado nas "frentes de trabalho" (1).

Os indicadores macro-econômicos da SUDENE mostram que a crise e a desaceleração da economia nordestina se manifestavam com maior evidência entre o final da década de 70 e o início dos anos 80. Entre 1974 e 1976, os investimentos privados cresciam a uma taxa de 20% ao ano, caindo rapidamente em seguida. Em 1977, foi de 1,5%, em 1978 de 6%, em 1979 de 3,4% e em 1980, de -8%. Os investimentos públicos que, em geral, atuam compensatoriamente, declinaram 11% em 1980, em relação a 1979 (2).

No final da década de 70, o Produto Interno também se desacelera e apresenta uma taxa negativa em 1981. Cai tam**be**m o produto industrial: seu crescimento foi de apenas 0,5% em 1979, de 2,6% em 1980 e de -4,3% em 1981 (dados conjuntu**ra**is do IBGE).

Reduziu-se também a demanda por trabalho na economia regional. Na região metropolitana de Recife, em 1981 e 1982 decresceu o nível total de emprego, tendência agravada em 1983. Na região metropolitana de Salvador, houve uma expansão do emprego de 0,5%, em 1981, e 1,7% em 1982. Na região metropo

(1) Fundação João Pinheiro. Um reexame... op. cit.

(2) Valemo-nos aqui do trabalho da Fundação João Pinheiro, op. cit.

litana de Fortaleza, houve um decrêscimo de 2,4% em 1981 e uma recuperação em 1982, quando o nível de emprego aumentou em 3,9% em relação ao ano anterior.

A seca de 1979-1983 trouxe de volta com nova roupagem a "indústria da seca", ou, de forma mais ampla, a "indústria da crise". Em sua tese Otamar de Carvalho afirma:

A 'indústria da seca' permanece bem viva, sustentada pelas forças sociais que articulam os interesses vinculados à terra e ao capital comercial. A indústria da seca constitui ainda a síntese do poder (econômico e político) no Nordeste. Comandada pelos 'velhos' e 'novos' coronéis — aqueles com sua hegemonia no campo em processo de ampla ruptura e esses tratando de ganhar espaço no meio urbano, articulando um discurso não conservador apenas na aparência — essa indústria não cede espaço às forças produtivas progressistas (1).

5.1 A Participação Popular

O agravamento da seca, o clima de abertura política e a ausência de uma censura mais severa à imprensa possibilitaram que os problemas da região, inclusive a seca, fossem amplamente discutidos. Desenvolveu-se e se difundiu uma consciência crítica sobre a realidade nordestina e sobre o caráter e os resultados da intervenção estatal na região. Restrita inicialmente a técnicos, pesquisadores e a segmentos

(1) CARVALHO, J.O. O Nordeste... op. cit. p.581. Sobre essa questão consultar ainda: CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit.; ALBUQUERQUE, L.P. & ALVES, I.R. A seca de 1983; um informe. Boletim sobre emprego e renda no Nordeste, Recife 3(1): 73-86, 1984; BURSZTYN, M. O poder... op. cit.

de oposição, a conscientização estendeu-se a outros setores da sociedade (1).

Ressurge sobre outra forma o movimento camponês. Com o apoio dos sindicatos e da Igreja, trabalhadores e pequenos proprietários do campo se manifestam contra o "programa de emergência" do Estado, apontando mesmo o seu caráter de classe.

O Estado busca responder a essas questões com os seus Programas Especiais e com mais uma tentativa de recolocar a questão hídrica. No primeiro caso, procura-se dar ênfase ao aspecto assistencial, e se fazem esforços para privilegiar os pequenos centros urbanos e apoiar o pequeno produtor. No segundo caso, elabora-se um grandioso e custoso projeto para canalizar as águas do São Francisco para a região semi-árida — a Transídrica. Esse projeto que se concluiria em 15 anos, apesar de entusiasticamente defendido pelo Ministro do Interior, Mário Andreazza, desapontou os governadores nordestinos, que conviviam com problemas imediatos (2).

Às questões citadas, soma-se a pressão do Banco Mundial para tornar mais eficiente a ação estatal na região, sobretudo no setor agropecuário. O Banco preocupava-se com a dimensão da pobreza no Nordeste, vendo nisto um perigo em termos de segurança. Particularmente, o Banco Mundial estava preocupado com a estagnação da produção de alimentos básicos para a população, como feijão, milho e mandioca, e com a necessidade de reter a população no campo, para evitar a imi

(1) CARVALHO, I.M.M. Op. cit. p.239.

(2) Ibidem.

gração para os grandes centros urbanos.

Desse modo, estava o Banco Mundial interessado em ampliar sua ajuda ao Governo brasileiro para tornar mais eficientes os "Programas Especiais". Daí surgir a idéia de se criar um novo e único programa, que se conheceria com nome de Projeto Nordeste.

5.2 O Projeto Nordeste

O grande número de críticas aos "Programas Especiais" levou o Banco Mundial e órgãos do Governo brasileiro a realizar um balanço em profundidade desses programas. Com esse fim, realizou-se em Brasília, em agosto de 1982, um seminário com representantes dos principais órgãos envolvidos naqueles programas (Banco Mundial, SEPLAN, SUDENE, BNB, etc.).

O seminário, que durou uma semana, teve a seguinte seqüência: 1. reunião com os principais dirigentes; 2. discussão com um público mais amplo, em trabalhos de grupo sobre temas específicos; 3. novamente reunião com os dirigentes (1). Os trabalhos concluíram que havia um número muito grande de programas, atuando cada um isoladamente, o que implicava dispersão dos recursos (2). Admitiu-se também que os programas iam mal em decorrência da falta de estratégia de desenvolvimento rural. As discussões evoluíram para a elaboração de

(1) Essas informações foram obtidas em entrevista com Jorge Fernando Santana, à época um dos coordenadores do Projeto Nordeste.

(2) Chegou-se a calcular que, para cada 100 dólares emprestados pelo Banco Mundial, face ao grande número de órgãos intermediários entre o Banco e o agricultor, este recebia apenas 30 dólares.

um projeto de grandes proporções, que viria a ser o Projeto Nordeste.

Uma comissão interministerial, sob a coordenação da SUDENE, foi criada, com as seguintes atribuições: i) avaliar a política global de desenvolvimento do Nordeste, no sentido de redefini-la; ii) avaliar os principais instrumentos de política e estratégia agrícolas; iii) avaliar, rigorosamente, "os projetos especiais"; e iv) elaborar um programa de desenvolvimento para o Nordeste, com prioridade para a ação no meio rural.

Como se vê, tais iniciativas que, no fundo, partiam do Banco Mundial, como entidade financiadora, tinham pretensões bastante amplas quanto à política de desenvolvimento do Nordeste — "A perspectiva era a de re-pensar e re-projetar a região e suas instituições" (1).

Tal visão explica a dimensão que o Projeto Nordeste assumiu inicialmente, cujo propósito era de realizar uma investigação crítica de todos os espaços e setores da realidade do Nordeste: os espaços urbano, rural, intra-regional e externo; os setores produtivos (serviços, indústria e pecuária) e os sociais (educação, saúde, saneamento, habitação e previdência); e os segmentos institucionais (setor público e setor privado). O projeto final deveria trazer respostas às questões relativas a essa dimensão.

(1) SANTANA, J.F. "O planejamento regional do Nordeste brasileiro. Exposição na Semana de Geografia, na Universidade Federal de Pernambuco, 30.05.1988 (mimeo).

Os estudos foram realizados em diferentes etapas, contando com a participação de cerca de 300 técnicos. Tais estudos deveriam compreender: a explicitação da política e da estratégia de desenvolvimento rural; e a elaboração de programas de desenvolvimento rural.

A primeira etapa compreendeu a realização de estudos e análises da economia nordestina, assim como a explicitação, em caráter preliminar, de nova política de desenvolvimento regional e rural para o Nordeste. Contemplou também o estudo dos mecanismos operacionais e os dispositivos institucionais considerados necessários para o desenvolvimento rural. Nessa fase, procedeu-se também ao estudo de todos os programas especiais. A SUDENE coordenou os trabalhos a nível regional, o BNB foi responsável pela avaliação dos programas especiais, a excessão do de "emergência" de seca e o FINOR-agropecuário, que ficaram a cargo do IPLAN.

A segunda etapa compreendeu a formulação e o detalhamento de sub-programas e sub-projetos sub-regionais e locais de desenvolvimento rural. Os técnicos dessa etapa eram principalmente oriundos do BIRD, BID e OEA, dos organismos federais e, em particular, dos Estados. A terceira etapa complementar à segunda, incluiu a elaboração de estratégia de desenvolvimento rural e de programas de apoio ao pequeno produtor rural, ao nível regional e por Estado. Essa etapa não chegou a ser concluída até o final do Governo Figueiredo.

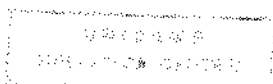
Entre as recomendações para reorientar a intervenção estatal na região, o Banco Mundial destacava a necessidade de unificação dos diversos programas para evitar a pulverização de recursos, a duplicidade e o conflito nas ações. Propu

nha, ainda: a redução das áreas e o número de segmentos de intervenção; a reestruturação e o fortalecimento da SUDENE como agência de desenvolvimento regional; o apoio aos pequenos produtores, principalmente pela sua importância para a produção de alimentos e retenção da população no campo; a necessidade de providências efetivas para ampliar o acesso à terra e à água.

Por outro lado, o Banco sugeria uma abordagem mais global de desenvolvimento para a região. Em seu entender deveria haver um único e grande programa de desenvolvimento rural para o Nordeste, o qual contaria com o seu apoio financeiro. Em outros termos, o que se sugeria era a transformação dos Programas Especiais em um Programa único. Mas a prioridade do Banco era atribuída à pequena produção rural.

Segundo Inaiã de Carvalho (1), o Projeto Nordeste constituía uma esperança generalizada, inclusive no interior da SUDENE, para a qual seria uma espécie de revitalização. cremos que isso não foi assim tão unânime. Ouvia-se entre técnicos da SUDENE e entre intelectuais de fora da instituição sérias restrições ao chamado "Nordestão". Afinal, exemplos, como o da Aliança para o Progresso, não deixavam margem para muitas ilusões. E, de fato, os recursos prometidos pelo Banco Mundial não foram fornecidos na proporção e no tempo prometidos. Mais grave era o poder de decisão que o Banco exercia sobre as diferentes questões, em desproporção com os recursos que emprestava ao proejto. Essa denúncia é feita por Arraes:

(1) CARVALHO, I.M.M. Nordeste... op. cit. p.292.



O pior é que os projetos oficiais, não são discutidos. Estão sendo tramados em gabinetes, até o ponto em que o PROJETO NORDESTE, da SUDENE não chega sequer a ser do conhecimento do funcionalismo de alto escalão que nela trabalha. A ingerência do Banco Mundial, que financia menos de um terço do projeto e aprova os 100%, é inaceitável. Pessoas que do PROJETO participaram, conhecem apenas a pequena parte que lhes tocou, sem qualquer noção do conjunto (1).

No auge da seca, dos primeiros anos desta década, como consequência dos debates sobre a questão Nordeste, surgem novas tentativas de resgatar a SUDENE com a importância que ele havia adquirido no passado. A primeira tentativa nessa direção foi o estudo do Instituto João Pinheiro, elaborado por técnicos desse Instituto, da SUDENE e consultores diversos. Tal documento seria uma espécie de plataforma de Tancredo Neves, em relação ao Nordeste, em sua campanha para se eleger Presidente da República, pelo Colégio Eleitoral. Esse trabalho faz uma reavaliação do diagnóstico e da intervenção do Estado no Nordeste, bem como uma sugestão para uma reestruturação institucional, na qual a SUDENE e demais Superintendências regionais passariam a fazer parte da SEPLAN-PR.

O Governo Sarney, logo em seu início, assumiu o Projeto Nordeste, institucionalizando-o com a denominação de Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste — Projeto Nordeste (2), com a duração de 15 anos. Este configuraria a nova política do Governo para o Nordeste, compreendendo:

(1) ARRAES, M. A democracia e a questão nordestina. Recife (s.d.).

(2) Decreto 9 91.778 de 1/4/1985.

a) explicitação das diretrizes gerais para o desenvolvimento econômico e social da região;

b) detalhamento de estratégias prioritárias, enquanto diretrizes gerais, para o desenvolvimento rural, urbano e dos diversos setores econômicos e sociais;

c) operacionalização de cada estratégia, através da implantação de programas prioritários, compreendendo diretrizes programáticas a nível nacional e regional, e programas específicos para cada Estado.

O Programa em questão seria implantado por uma comissão interministerial, cabendo à SUDENE a coordenação executiva dos trabalhos, para a sua consecução. O decreto que criou o Programa estabelecia que a metodologia de planejamento a ser adotada em todos os níveis, deveria permitir a efetiva participação de todos os segmentos sociais interessados.

Ao mesmo tempo, foi criado o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), que absorveu os Programas Especiais: Programa de Áreas integradas do Nordeste (POLONORDESTE), Programa Especial de apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida (Projeto Sertanejo), Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos (PROHIDRO), Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras de Pernambuco (PROCANOR) (1).

No início do governo da "Nova República", iniciou-se na SUDENE uma tentativa de democratização do planejamen

(1) Decreto nº 91.179, de 1.9.1985.

to, sob o impulso interno de muitos de seus técnicos e das novas forças políticas emergentes, levando à mobilização de setores da Administração Pública dos Estados e de representantes da sociedade civil. Para essa tentativa, numa escala mais ampla, desempenhou um papel importante o "Movimento Mu da Nordeste", liderado pelo PMDB de Pernambuco.

A concretização desses movimentos foi a consulta às Administrações estaduais e à sociedade civil, com dois desdobramentos: a elaboração do documento "Uma política do desenvolvimento para o Nordeste" e mais tarde do "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social". Sintetizamos os pontos principais desses trabalhos.

"A Política de Desenvolvimento para o Nordeste" — aprovada pela Lei nº 7.499/86, do Congresso Nacional — tem como seus objetivos básicos:

a) O atendimento das necessidades básicas da população. Tomando-se como um dado a diminuição da pobreza absoluta do Nordeste, sua erradicação constitui um compromisso irrecusável da política. Isso implica propiciar a toda população condição de satisfazer as suas necessidades elementares de sobrevivência, dentro de padrões de dignidade humana.

b) A ampliação das oportunidades de melhoria das condições de trabalho. Ou seja, a SUDENE explícita e diretamente deve buscar, por todos os meios disponíveis, que os programas e projetos concretizados dessa política assegurem a criação do maior número de empregos. Isso porque a expansão da economia por si só não garantirá o incremento das oportunidades de ocupação produtiva da força do trabalho em um

nível suficiente para absorver o contingente de sub-empregados e desempregados da região.

c) A transformação do mundo rural, mediante a democratização de posse do uso da terra, deve ser uma opção política acompanhada de um grande esforço do governo, orientado para fortalecer os pequenos produtores do campo, organizados em sindicatos familiares, para torná-los aptos a assumir papel dinâmico no processo produtivo e suficientemente forte para se organizar de forma associativa, ter acesso ao crédito oficial, comercializar seus excedentes, absorvendo progresso técnico. Particularmente, devem ser criadas condições de acesso à terra.

d) Dinamização, fortalecimento e integração espacial e setorial da economia regional. Além da manutenção do ritmo de expansão, defende-se a necessidade de articular todos os setores produtivos, mais estreitamente e de disseminar, espacialmente, as atividades econômicas no domínio da região. Isso pressupõe: adequação da infra-estrutura econômica; evolução no plano nacional para uma integração com as demais regiões, de modo que se constitua progressivamente uma interdependência sócio-econômica das regiões periféricas, aproximando-as das áreas mais ricas do país, no que respeita aos níveis de desenvolvimento; consequência do ponto anterior: deve continuar a merecer destaque a ampliação da base industrial do Nordeste para consolidar o esforço feito em décadas recentes e ampliar a participação da região no total da produção nacional; crescimento da indústria, de modo a aumentar a integração intra-setorial e, sobretudo, sua integração com o resto da economia nordestina, para modernizar os efeitos di

retos e indiretos sobre o emprego e a renda da própria região.

Incluem-se, ainda, como objetivos o desenvolvimento científico e tecnológico, voltados para as necessidades da região; e a realização de mudanças político-institucionais, estas visando à ampliação da cidadania.

Esses objetivos foram explicitados em seis linhas estratégicas: transformações das estruturas rurais; reorientação do desenvolvimento urbano; consolidação e conservação da infra-estrutura econômica; ampliação e melhoria da oferta de serviços sociais; estímulo ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia; democratização e descentralização do aparelho político-institucional (1).

5.3 Alguns resultados em período recente

Neste item, retomamos o exame de alguns indicadores da evolução da base econômica, bem como das transformações de sua estrutura.

Os dados da Tabela 5.1 mostram o ritmo de crescimento PIB real por setores entre 1980 e 1987. Para a agricultura os primeiros anos da década foram de grande seca, o que se reflete nas taxas de crescimento do setor com queda na produção de -0,9, -6,3, -24,4 respectivamente em 1980, 1981 e 1983. A indústria teve apenas um ano de crescimento negativo (-1,7% em 1983). A evolução da economia como um todo é

(1) MINTER-SUDENE. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Recife, 1985.

Tabela 5.1

Nordeste. Variações anuais do produto Interno Real
a custo de Fatores por grandes setores(%)

Setor econômico	A N O S							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (*)
Agropecuária, Silvicultura e Pesca	-0,9	-6,3	14,5	-24,4	38,5	4,5	14,2	-23,0
Indústria e serviços de utilidade pública	2,7	-12,4	5,9	- 1,7	2,0	10,3	8,3	1,5
Serviços	9,8	7,0	10,9	4,5	6,9	8,0	13,7	3,7
Total	6,4	0,7	10,9	0,3	12,6	8,0	12,4	-2,8

FONTE: SUDENE. Grupo de Contas Regionais. Cf. SUDENE. Produto e Formação Bruta de Capital Fixo do Nordeste do Brasil 1965-86. Recife, 1987, p.30.

(*) Dados com base em indicadores das principais atividades econômicas.

Tabela 5.2

Brasil. Variações anuais da estimativa do produto
real. Segundo ramos de
atividade econômica - 1980/87

Setor Econômico	Variações anuais %							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Agricultura	-9,5	8,24	-0,43	-0,3	3,0	10,1	-7,8	14,1
Indústria	9,2	-9,17	-0,13	-6,6	6,1	8,9	12,1	0,2
Serviços	8,9	-0,91	2,26	-0,6	5,8	7,6	8,1	2,7
TOTAL	9,1	-3,13	1,08	-2,8	5,7	8,4	8,0	2,9

FONTE: FIBGE. Anuário Estatístico, 1987.

de crescimento positivo em todos os anos exceto em 1987 (-2,7%). O impacto da recessão foi menor sobre a economia nordestina do que sobre a economia nacional como um todo (Tabela 5.2) (1).

A indústria é o centro de transformação da economia nordestina. Que fatores concorreram para a impulsão desse setor? Uma pesquisa realizada pelo CEBRAP (2), para a SUDENE, sobre os grupos econômicos (públicos e privados) atuando no Nordeste chega a algumas conclusões importantes para responder a esta questão. Uma primeira constatação diz respeito ao peso do setor estatal (no qual a SUDENE tem papel preponderante) nos investimentos realizados no Nordeste. Essa é uma conclusão da pesquisa do CEBRAP. Outra conclusão importante:

Os grupos estatais e públicos predominam de forma inequívoca, concentrando 47% do patrimônio líquido total dos grupos [do Nordeste] de forma relativamente homogênea (3).

Os grupos estritamente regionais e nacionais têm uma participação em torno de 13% cada um, o que é, sem dúvida surpreendente, pois se contava que a participação dos grupos nacionais fosse bem maior do que a dos grupos estritamente regionais. Os grupos internacionais têm uma participação rela

(1) Entretanto, a participação do PIB indústria regional tem se situado em torno de 9,5% do PIB nacional.

(2) CEBRAP. Estudo sobre as condições e as estruturas de poder no Nordeste pós-SUDENE (Coord. Francisco de Oliveira), São Paulo, 1988.

(3) Ibidem, p.52.

tivamente modesta no total do patrimônio líquido, isto é, 10,4% (1).

Ressalta-se, portanto, a importância que têm os investimentos das empresas estatais e de órgãos públicos no Nordeste. Entre essas empresas destacam-se as que atuam no setor energético e no setor químico (Pólo Petroquímico de Camaçari). Deve-se acentuar que o patrimônio líquido das empresas estatais e públicas está subestimado, face à falta dos dados da PETROBRÁS, uma vez que essa empresa tem sua sede no Rio de Janeiro. Assim, a participação das empresas estatais e públicas deve ultrapassar em muito os 47% do patrimônio, antes referidos.

Cabe ressaltar, finalmente, que os maiores grupos (nacionais, estritamente regionais, estatais e estrangeiras) operam no Pólo Petroquímico de Camaçari.

. Recursos da SUDENE

A maior fonte de recursos da SUDENE em 1984 são os recursos do FINOR, que representam 30% de todas as fontes de recursos. A segunda maior fonte de recursos são os do FINSOCIAL (27,5%), seguindo-se o PIN (12,8%). Essas três fontes juntas equivalem a 70,3% das fontes da SUDENE. Outras fontes de recursos da SUDENE participaram na seguinte ordem: BIRD - 6,6%; União - 6,1%; PROTERRA - 5,4%; BNH - 5,0%; e outras - 4,9%.

(1) Ibidem, p.52-53.

Esses recursos, que totalizavam Ncz\$ 1,3 bilhão, tinham as seguintes destinações:

- FINOR.....	31,1%
- Desenvolvimento rural.....	28,7%
- Defesa civil.....	26,0%
- Promoção de Programas.....	0,1%
- Administração da SUDENE.....	2,3%
- Planejamento Regional.....	5,2%

Os recursos financeiros principais são os recursos do FINOR e os do BNDES, totalizando os primeiros Ncz\$ 1.357,0 milhão e os segundos NzCr\$ 4.155,0 milhões. Com relação ao FINOR, os 6 ramos mais beneficiados foram: Química, Têxtil, Agropecuária, Minerais não-metálicos, Metalurgia e Produtos Alimentares, que absorveram 73% dos recursos. Quanto à distribuição por Estado, temos Bahia - 33%, sendo metade da Indústria Química e 7% da Metalurgia; Pernambuco - 26%, sendo um terço da Agropecuária e 10% para Metalurgia, Química e Produtos Alimentares, cada uma, Ceará - 13%, sendo 1/3 para o Setor Têxtil e 16% para Produtos Alimentares (1)

. Os dispêndios da União e os da SUDENE

No período 1980-1982, no total do Nordeste reduzem-se as despesas da União em relação às despesas da SUDENE. As

(1) CEBRAP, p.62-64.

despesas da União no Nordeste, relacionadas às despesas realizadas pela SUDENE representam 47% desta última em 1980, 40% em 1981 e 35% em 1982 (1).

Naturalmente que a relação União-Estados da região cai no período assinalado. Em 1980, apenas três Estados do Nordeste realizam despesas da União que representam mais do que foi gasto com recursos da SUDENE. Em 1981, esse número cai para dois. Em 1982, apenas um Estado realiza despesas com recursos da União que representam mais do que a metade das despesas com recursos da SUDENE (2).

Neste ano (1982) todos os outros Estados do Nordeste realizam despesas com recursos da SUDENE superiores aos gastos com recursos da União, destacando-se assim uma maior participação nos Estados dos gastos da SUDENE, face à queda constante da participação daqueles gastos, registrada até 1982 (3).

Quanto aos recursos liberados por funções da SUDENE e Estados da região, nota-se que os itens "Desenvolvimento Rural", "Administração de incentivos fiscais e financeiros" e Programas de defesa civil representam juntos uma média de 80% dos recursos liberados pelo órgão regional. Em 1980 foram aplicados nesses três programas 79,7% dos recursos, em 1981, 79,5%, em 1982, 81,8%, em 1983, 85,3% e em 1984, 84%.

Nos itens "Planejamento Regional", "Promoção de Programas e "Administração da SUDENE", foram aplicados respectivamente, 1,8%, 0,8% e 1,6% (4).

(1) CEBRAP, p.94.

(2) CEBRAP, p.94-95.

(3) CEBRAP, p.95.

(4) CEBRAP, p.99.

5.4 Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste

A elaboração e execução do Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste estavam previstas na lei que aprovou a Política de Desenvolvimento para o Nordeste. Dessa forma, segundo os autores do Plano, este constitui "uma etapa no processo de retomada do papel da SUDENE como agência de Planejamento Regional" (1). Além do condicionamento legal, havia também uma obrigação política, uma vez que a consulta aos setores representativos da sociedade civil, para redefinir a política de desenvolvimento da região, implicava um compromisso de dar seqüência ao processo que se iniciara.

Por outro lado, considera-se o Plano como um meio de criar condições para um reordenamento da posição do Nordeste no processo de integração nacional, definindo-se novas formas de sua participação no crescimento do país. Nesse sentido, como veremos mais à frente, volta-se a visualizar a necessidade de uma integração intra-regional como condição para que a integração inter-regional signifique uma interdependência das regiões, e não o aumento da dependência. Esse ponto é colocado com muita ênfase no Plano Trienal, o que mostra ainda a força da tese central do GTDN.

O Plano se apresenta como um "instrumento de negociação política" (2), face à conjuntura política e econômica do país no momento de sua apresentação. Essa negociação co

(1) MINTER-SUDENE. Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste. Recife, 1987 (grifos nossos).

(2) MINTER-SUDENE. Plano... op. cit. p.9.

loca, de um lado, os Estados da região e, de outro, o Governo central. Lembrando a origem da SUDENE, os autores do Plano consideram que a viabilização deste depende da coesão dos governadores do Nordeste em torno daquele órgão e de seu Conselho Deliberativo.

Tanto os aspectos conjunturais quanto os estruturais, como veremos mais à frente, apontam para dificuldades das regiões periféricas. Entre os aspectos conjunturais, destaca-se o fato de que a preocupação maior da política econômica nacional está mais voltada para o ajuste externo da economia do que para o crescimento econômico, o que faz com que a questão regional fique em segundo plano. Quanto aos aspectos estruturais, cabe lembrar que o processo de crescimento nacional tem sido e provavelmente continua a ser concentrador de capitais e de renda, o que exclui regiões, recursos e sobretudo grupos populacionais da sua dinâmica e dos seus benefícios.

Outra questão que levantam os autores do Plano é a centralização das decisões, como corolário da concentração econômica, enfraquecendo a posição dos Estados e Municípios. Aqui já se vislumbrava uma mudança institucional em benefício dessas instâncias, com a promulgação da nova Constituição. Foi também contando com essa possibilidade do fortalecimento dos Estados e Municípios que o Plano Trienal foi elaborado. Sua posição a esse respeito assim se expressa:

Como se trata ao mesmo tempo de uma questão ligada à natureza das relações entre os sistemas de planejamento nacional, regional e estaduais, novamente impõe-se a necessidade de um redirecionamento. O Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste parte da opção de que aos Estados deve caber um papel primordial na execução da Política de Desenvolvimento do Nordeste. Isso não deve ser visto como uma opção excluindo a existência de programas de abrangência regional, mas sim que estes deverão se submeter à lógica da Política e dos Planos regionais, resultando da discussão e negociação com e entre os Estados (1).

O documento refere-se ao engajamento definitivo da SUDENE em aprimorar a prática do planejamento participativo, o que implica consultas constantes às organizações da Administração Pública e da sociedade civil, na elaboração dos planos e programas orientadores de sua ação. Na própria elaboração do Plano Trienal procedeu-se a um trabalho conjunto com as secretarias estaduais de Planejamento, ao mesmo tempo em que se consultou a sociedade civil. Nesse sentido, ouviram-se as entidades representativas e foram feitas reuniões específicas sobre assuntos especializados, por setores (agricultura, indústria, assistência aos municípios, etc.).

Os formuladores do Plano, contam que, com esse esforço, a SUDENE poderá recuperar a tradição perdida nos anos sessenta, na elaboração de planos de desenvolvimento. Por outro lado, pretendem que o planejamento no Nordeste se transforme em "um processo permanente de definição de estratégias, programas e linhas de ação, que se aproximam, se renovam, se atualizam e se detalham constantemente no avanço técnico e

(1) Ibidem, p.11.

na negociação política" (1). Propõem, portanto, um modelo de planejamento flexível.

5.4.1 A dimensão espacial

Antes de tratarmos dos programas nos setores agrícola e industrial, cabe examinar, antes, uma questão tratada no plano, que nos parece bastante inovadora em relação aos planos e documentos anteriores. Trata-se da dimensão espacial, na perspectiva do Nordeste e nas relações deste com o Centro-Sul. Digno de nota é também o esforço de enfocar tal questão segundo a elaboração de um cenário, no qual se discutem as dificuldades e possibilidades da economia regional face aos objetivos nacionais de política econômica.

Da perspectiva da economia nacional, suas dificuldades, no momento, levam a esforços de reajustamento quanto à dívida externa e interna e ao controle da inflação, o que, em um primeiro período, dará lugar à busca da estabilização e da reestruturação da política e da economia. Prevêem-se mudanças acentuadas no aparelho de Estado, que passará por um processo de modernização, reduzindo suas ações de intervenção direta sobre a economia e consolidando o seu papel regulador, conjugado com uma postura democrática. O reajuste implicará também uma tendência recessiva da economia nos primeiros anos.

Ultrapassado o período de reajuste, é provável que se reiniciem os investimentos de capital estrangeiro. A abe

(1) *Ibidem*, p.13.

tura externa deverá aumentar, ao mesmo tempo em que ocorrerá uma maior dinamização do mercado interno.

Que implicações terá essa perspectiva da economia nacional na organização do espaço nordestino? O processo de reajustamento econômico de curto prazo em geral não leva, em conta as diversidades regionais, tendendo a uniformizar nacionalmente os constrangimentos, mas concentra estímulos nas regiões mais dinâmicas e capazes de dar respostas imediatas a tais estímulos (1). Mas ao mesmo tempo o Estado poderá ser levado a privilegiar os investimentos e incentivos para os pólos de modernidade do Nordeste (Camaçari, Carajás, etc). e até mesmo a promover grandes obras de infra-estrutura, como a ferrovia Norte-Sul. "São pólos de interesse nacional, tanto ou mais do que de interesse regional" (2).

Um outro ponto merece atenção: como o esforço para a saída da crise da economia brasileira está em rápido processo de maturação, a conversão industrial no Centro-Sul traz-se

na introdução de novas tecnologias, que deverá influir decisivamente sobre a divisão regional do trabalho, a complementaridade econômica entre as regiões e sobre a relação de competitividade (3).

Tal fato poderá afetar a economia nordestina se a mudança tecnológica modificar a qualidade e a quantidade dos

(1) Ibidem, p.32.

(2) Ibidem, p.33.

(3) Ibidem, p.35.

insumos utilizados pela indústria do Centro-Sul, oriundos do Nordeste. Nesse caso, a natureza das trocas interregionais poderá alterar-se acentuadamente. Além disso, a modernização tecnológica da indústria brasileira pode reduzir as vantagens comparativas que o Nordeste possua em alguns ramos; da mesma forma que poderá reduzir a competitividade ainda apresentada pela empresa regional (caso, por exemplo, da indústria de confecções) (1).

Dependendo de decisão ao nível nacional, nada impede que o Nordeste venha abrigar ramos ou núcleos industriais de tecnologia de ponta, capazes de oferecer alta contribuição para elevar a eficiência média e a competitividade de diversos setores industriais da economia nacional.

A observação macro-espacial do Nordeste permite tirar algumas conclusões importantes, no que se refere às relações dessa região com o Sudeste. Naquele nível, o que se constata, grosso modo, é que o desenvolvimento das duas últimas décadas — largamente incentivado pelo Estado — induziu o surgimento de importantes pólos: os pólos químicos, com centro em Camaçari; o pólo minero-metalúrgico de Carajás; e o núcleo agropecuário do Cerrado.

Os pólos químicos, com epicentro em Camaçari/Salvador é uma base importante do capitalismo moderno. Apesar de fortemente integrado ao Centro-Sul, tem condições de difundir-se pelo litoral. Suas ligações com Aracaju, que já são bastante acentuadas, podem se estender a Maceió e a Recife

(1) Ibidem, p.36.

onde já se desenvolvem diversas atividades da indústria química, correlatas e interligadas à álcool-química, reunindo petroquímica, cloroquímica e fertilizantes. Sua ligação com o resto da região é quase nula.

O pólo minero-metalúrgico de Carajás, pelo seu porte, provoca uma grande reorganização do espaço brasileiro e não apenas nordestino. Grande massa de capital estatal e privado já se localiza na área limitada por Belém, Carajás, Marabá e São Luís. Essa área de grande dinamismo capitalista poderá reforçar sua articulação econômica com o exterior e com o resto do país, passando à margem da parte oriental do Nordeste.

O núcleo agropecuário do Cerrado define-se como fronteira do capital industrial e como espaço potencial de expressão da moderna produção agrícola de grãos. Localizado principalmente no Oeste baiano, suas condições naturais (clima, solo, relevo, hidrografia e vegetação) em geral e a correção dos solos fazem convergir para essa área investimentos em escala de produção nacional e internacional.

A principal ligação da área é com a região geo-econômica de Brasília, facilitada pela rodovia Barreira-Brasília, com extensão de mais ou menos 600 km (1). Desse modo, as atividades econômicas dos cerrados baianos dirigem-se para o Sudeste, enquanto o Nordeste, principalmente a sua parte oriental ficará também à margem. Na própria região (Nordeste) a integração dessa área será provavelmente

(1) SUDENE. Uma política espacial para o Nordeste. Recife, 1988, p.77.

com a parte industrial da Bahia, fortalecendo o papel modernizador e dinâmico do Estado, ao mesmo tempo em que reforçaria seu deslocamento do resto do Nordeste (1)

O eixo agrícola e agroindustrial do Vale do São Francisco compreende empreendimentos de médio e grande porte baseados na tecnologia da irrigação. Nesse eixo está-se constituindo uma faixa ampla de modernização empresarial e capitalista, que abrange parte da Bahia, parte de Pernambuco e parte do sertão nordestino, relativamente mais carente de recursos.

Os autores do Plano Trienal chamam a atenção para a desagregação do espaço nordestino. Isto porque na forma em que se deu o desenvolvimento da região, inclusive com o apoio da política da SUDENE, os investimentos fizeram-se de forma muito concentrada em duas ou três áreas. Essa desagregação tenderá a aumentar, dado que os eixos de modernização localizam-se nas extremidades do espaço regional e se articulam preponderantemente com o centro hegemônico do país. Toda uma parte importante do Nordeste, compreendendo o Nordeste Oriental e seu sertão tenderão a ficar à margem do processo de desenvolvimento. Acrescentam:

Esse processo, de conteúdo econômico, tem seguramente efeito social e político na configuração do projeto regional de desenvolvimento, pela diversidade de interesses e de peso político e econômico diferenciado, tanto no cenário regional como nacional. Os pólos modernos, como o quími-

(1) MINTER-SUDENE. Plano Trienal. op. cit. p.38.

co e o petroquímico e o de Carajás, além do Cerrado, entram nos planos estratégicos do modelo nacional de desenvolvimento e passam a constituir um interesse direto do capital nacional(...) (1) (grifos nossos).

Entre as diferentes proposições do Plano para reduzir a desagregação do espaço territorial deve-se citar: esforços para fortalecer a rede de cidades; melhoria da rede de transportes (rodoviário, ferroviário e fluvial). Quanto aos transportes, destaca-se a ferrovia transnordestina, ligando os Cerrados e as áreas de grande irrigação com o Nordeste Oriental, sendo esta última de iniciativa principalmente do Estado de Pernambuco.

5.4.2 Linhas de programação

Para implementar as estratégias propostas, segundo os princípios definidos pela Política de Desenvolvimento para o Nordeste, estabeleceram-se nove programas: de Desenvolvivimento Rural, Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Industrial, Transportes, Energia, Educação, Desenvolvimento Institucional e Recursos Naturais. Face à opção feita, inicialmente, iremos limitar-nos aos programas nos setores agrícola e industrial.

(1) MINTER-SUDENE. Plano Trienal... op. cit. p.40. Além do sentido geral do trecho citado, chama a atenção a referência a um "projeto regional de desenvolvimento", mantendo-se, assim, a linha de política inicial da SUDENE, que tem sido alvo de muitas críticas. Voltaremos a esse ponto mais a frente.

5.4.2.1 Programa de Desenvolvimento Rural

Visando à transformação das estruturas rurais, como condição para o desenvolvimento, a atuação nessa área tem a pretensão de ser a mais abrangente possível. Nesse sentido, busca-se ordenar e racionalizar as ações dos órgãos de planejamento e a coordenação, na região, segundo uma linha comum e articulada de intervenção nos diversos segmentos, sub-programas e projetos, tendo como pressuposto básico a reforma agrária. Lembremos aqui (de passagem, porque voltaremos a essa questão) a persistência dos planejadores da SUDENE em relação ao problema da coordenação de ações de outros órgãos.

A Reforma Agrária é condicionada à decisão política primordial, para o estabelecimento de um novo padrão de desenvolvimento. Esse novo padrão tem em vista: o abastecimento alimentar, a oferta de matérias primas, o aproveitamento racional de recursos, a ampliação das oportunidades de emprego e a melhoria das condições de vida rural.

Há, assim, uma crença na racionalidade de reforma agrária no sentido da transformação das estruturas rurais, e não mais, como no passado, que a reforma agrária desorganiza, inicialmente, a produção.

A estratégia de transformação das estruturas rurais promove a exequibilidade de reordenamento da posse e do uso dos fatores de produção mediante o planejamento e a execução de programas integrais de reforma ou regularização agrária e de realização de investimentos básicos. Visa-se, assim, a centralização e combinação das atividades produtivas sobre uma forte organização, de modo a garantir o desenvolvimento de um sistema auto-sustentável integrando-se nos mercados (1).

(1) Ibidem, p.74.

Distinguem-se dois tipos de produtores: a) O grande produtor da agricultura moderna, capitalizado que deve ser induzido a realizar investimentos produtivos de máximo retorno social, estimulado e orientado pelos incentivos fiscais e financeiros; b) O pequeno produtor que deve merecer a atenção prioritária do plano de apoio ao fortalecimento da economia agrícola de pequeno porte, orientada, principalmente para a produção de alimentos.

O plano volta-se prioritariamente para o pequeno produtor e, nesse caso, a base de ação são dois Programas: O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) e o Programa de Apoio à Organização dos Pequenos Produtores (São Vicente).

O PAPP, como vimos antes, fazia parte do Projeto Nordeste. No momento da elaboração do Plano Trienal ele já havia sido aprovado pelo Governo Federal, e se encontrava em execução nos dez estados do Nordeste, contando com o apoio financeiro do Banco Mundial. Seu objetivo é melhorar as condições de vida das populações de baixa renda, através de apoio a atividades produtivas.

Esse programa inclui sete segmentos, a saber: Ação Fundiária, Recursos Hídricos, Geração e Difusão de Tecnologia, Assistência Técnica e Extensão Rural, Comercialização, Crédito e Apoio a Pequenas Comunidades. Os recursos se distribuem nos subprogramas do Programa de Desenvolvimento Rural e outros Programas do Plano Trienal.

O Programa de Apoio à Organização dos Pequenos Produtores (São Vicente) volta-se também para o pequeno produtor rural. Atua igualmente no plano horizontal, na articula

ção com diversos componentes do Programa de Desenvolvimento Rural, para implementar suas estratégias e objetivos. O suporte financeiro à empresa familiar e à pequena produção é considerado como fundamental na ação estatal dirigida a esse público meta.

Quanto à agropecuária capitalizada, o Governo buscará incentivá-la mediante o apoio à comercialização da produção, à implantação de uma infra-estrutura de estradas e eletrificação, à geração e difusão de tecnologias de renovação e elevação da fertilidade, infra-estrutura de armazenagem.

No que tange aos sub-programas, trataremos apenas de algum deles.

5.4.2.2 Reforma Agrária

Os objetivos da reforma agrária são assim explícitados no Plano: democratizar a posse e o uso da terra e, como conseqüência, a obtenção de crescentes ganhos de produção e produtividade do trabalho e a melhoria dos padrões de vida do homem do campo; e assegurar ao pequeno produtor seu amplo acesso à água, aos meios técnicos de produção, aos mercados de insumos e produtos e a novas formas de organização e associação.

Considerou-se o processo de reforma agrária como condicionante do desenvolvimento rural e, portanto, de absoluta prioridade, devendo contar com a participação e o controle dos trabalhadores rurais e de seus órgãos de classe.

Segundo o Plano Nacional de Reforma Agrária, a reforma agrária no Nordeste compreende não apenas a distribuição de terras, como também o redimensionamento das diversas polí

tivas agrícolas existentes, no sentido de viabilizar o desenvolvimento sócio-econômico do camponês.

O Plano estimulará a agricultura típica de mercado e a agricultura semi-mercantil organizada. A produção será realizada por entidades associativas já formalizadas: cooperativas, sindicatos, grupos especializados em tipos de culturas e associações de segmentos de população assentada.

Por sua própria natureza, o sub-programa de Reforma Agrária deverá manter forte articulação com a Ação Fundiária do PAPP e com os demais sub-programas de desenvolvimento rural. Fixou-se a desapropriação em mais de 3 milhões de hectares e o assentimento de cerca de 120.000 famílias. As ações de regularização fundiária deverão beneficiar cerca de 600.000 famílias e abranger cerca de 28 milhões de hectares.

5.4.2.3 Ocupação de novas áreas (PRONAR)

O Nordeste não é uma região típica de fronteiras de recursos. Entretanto, conta ainda com reservas agrícolas com os cerrados nordestinos, que há apenas 10 anos começaram a ser introduzidos no ciclo produtivo regional, inclusive com a mudança de culturas. O Governo Federal criou um programa específico para as áreas de fronteiras do país, o Programa de Ocupação Econômica de Novas Áreas (PRONAR), que, no Nordeste é de responsabilidade da SUDENE.

No Nordeste há 20,5 milhões de ha de solos de Cerrados, quimicamente, pobres, mas excelentes do ponto de vista da topografia, sendo que, segundo a SUDENE 7,5 milhões de ha podem ser ocupados em um período de 12 anos. Potencialmente, essas

terras podem produzir grãos, oleaginosas, fruticultura, silvicultura, pastagens e capineiras, desde que submetidas a um processo racional e seletivo de ocupação. Com os atuais níveis de tecnologia tradicional, pode-se alcançar a produção de 12 milhões de toneladas de grãos, além de cifras expressivas de castanha de caju, madeira e carne bovina. No período do Plano Trienal, espera-se alcançar 45.527 empregos diretos e 162.601 empregos indiretos (1).

A ordem de prioridade de ocupação é: 1. Oeste da Bahia; 2. Sul do Piauí e Maranhão; 3. Chapada Diamantina; 4. Chapada de Araripe. Essa atividade será apoiada pelo Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE), pelo Nordeste Alimentos e pelo PAPP. O montante de recursos previstos do FINOR é insuficiente, pelo menos, para atender à demanda dos recursos já aprovados. Isso implicará uma soma de meios de recursos do FINOR, além de outras fontes de recursos alternativos.

5.4.2.4 Desenvolvimento do Vale do São Francisco

O Desenvolvimento do Vale do São Francisco (PLANVASF) é produto de uma atividade conjunta da SUDENE com a CODEVASF. Na verdade esse sub-programa é uma antecipação do Plano de Valorização do Vale do São Francisco, que os dois órgãos estavam elaborando. Esse plano para o desenvolvimento integrado da área, contará com a cooperação técnica da Organização dos Estados Americanos (OEA).

(1) Ibidem, p.103.

A área que o sub-programa atinge, compreende um total de 691.075 km². Engloba áreas dos Estados de Minas Gerais (257.707 km²), Bahia (334.465 km²) Pernambuco (71.728 km²), Alagoas (16.628 km²) e Sergipe (8.157 km²). A população estimada, em 1985, era de 11 milhões de habitantes. De acordo com um diagnóstico concluído no final de 1986, nesta área está localizada a população de renda e níveis sociais mais baixos do Nordeste.

Para alcançar os objetivos previstos, o PLANVASF pretende realizar ações de desenvolvimento da agropecuária (agricultura de sequeiro, agricultura irrigada e pecuária), de infraestrutura (transportes, energia, armazenagem) dos serviços sociais (educação e saúde e saneamento), do desenvolvimento da agro-indústria, do artesanato, do turismo, da pequena mineração, entre outras atividades. Isso significa que diferentes programas da SUDENE e da CODEVASF terão atividades nessa área.

5.4.2.5 Fortalecimento das atividades econômicas do semi-árido

O Plano refere-se à desarticulação das ações do Governo Federal no semi-árido e à inexistência de uma estratégia comum. Além disso, não demonstram, efetivamente, a intenção de reduzir a vulnerabilidade da pequena produção agrícola às secas periódicas. O Governo Federal deve, em primeiro lugar, promover a articulação do conjunto de programas e sub-programas e projetos setoriais e técnico-instrumentais, no Semi-Árido, numa perspectiva de fortalecimento da economia da área e sua adaptação tecnológica às peculiaridades so

ciais, culturais e ecológicas. E se afirma a necessidade de um plano geral para a área.

De um lado, espera-se criar mecanismos de orientação particular, para a área, dos instrumentos fiscais e financeiros já existentes. De outro lado, devem-se definir incentivos à atividade privada no semi-árido, tais como: redução de tributação em atividades e áreas consideradas prioritárias; concessão de subsídios para investimentos de natureza germinativa; tarifas de energia elétrica diferenciadas para agroindústria e a irrigação em determinadas áreas ou culturas, taxas diferenciadas de crédito para investimento em infraestrutura produtiva, considerada prioritária.

As ações governamentais devem orientar-se para: a reorganização da estrutura agrária do semi-árido, para tornar produtivos amplos domínios territoriais atualmente ociosos, bem como disciplinar as relações de trabalho (arrendamento, parceria); a adoção de modelos de empresas cooperativas nas áreas de agricultura irrigada, apoiando a industrialização dos produtos dessa agricultura; concentração de redes de armazéns para a formação de estoques reguladores e sobretudo estratégicos.

Além dessas atividades de caráter permanente, devem ser desenvolvidas ações emergenciais, para garantir a permanência de adequadas taxas de ocupação da mão-de-obra em épocas de seca, dando continuidade às atividades econômicas e serviços sociais básicos. Nesse sentido serão postos em execução os projetos em estoque, com prioridade para as obras de maior alcance social e para as mais geradoras de emprego.

5.4.2.6 "Manchas úmidas" do Nordeste

As "manchas úmidas" são áreas de excessão, possuindo do aspecto bastante positivos nas áreas mais secas do sertão e do agreste. Em geral ocorrem em condições de clima tropical quente com 5 a 6 meses secos, em média por ano. Beneficiam-se de uma distribuição regular das chuvas, da existência de rios perenes e da ocorrência de solos bem desenvolvidos, com aptidão para a lavoura.

Elas apresentam uma estrutura fundiária em que 64,8% da área estão ocupados por propriedades médias, submédias e pequenas. Vale ressaltar que 84,8% das propriedades classificadas como pequenas e muito pequenas ocupam apenas 24% da área. A sua população era de 1.126.113 habitantes em 1980, equivalente a 3,1% da população do Nordeste, com uma extensão de 32.579 km². São constituídas de 54 municípios, situados nos Estados do Ceará (27), Rio Grande do Norte (3) Pernambuco (6) e Bahia (18).

As "manchas úmidas" desempenham importantes funções no abastecimento de mercados nordestinos, com frutas e verduras, café, milho, feijão, farinha e cana-de-açúcar para as usinas, destilarias e engenho de rapadura. Essas áreas são responsáveis por 41,6% da produção regional de café, 27,4% da produção de tomate, 20,3% da produção de hortaliças e frutas e 13,8% da produção de banana. No entanto, elas correspondem a menos de 2% da área do Nordeste.

Com o apoio de outros programas da SUDENE (apoio ao pequeno produtor rural, reestruturação fundiária, conservação do solo, irrigação, etc.) essas sub-regiões "podem exer

cer importantes papéis no processo de reorganização do espaço nordestino" (1).

5.4.2.6 Irrigação

O sub-programa de irrigação do Nordeste tem como objetivos principais aumentar a produção de alimentos e do número de empregos no setor agrícola, bem como tornar a agricultura nordestina competitiva, mediante o aumento da produtividade por essa via.

A meta global do Programa de Irrigação (2) para o período 1988-1990 compreende a implantação de obras correspondentes à irrigação de aproximadamente 695.000 ha. A meta de irrigação pública federal corresponde à implantação de 162.200 ha, cabendo ao DNOCS, DNOS e CODEVASF a responsabilidade pela sua implantação. Desse total 46.800 ha serão implantados em 1988, 54.200 ha em 1989 e 61.200 ha em 1990. O DNOCS será responsável pela implementação de 59.800 ha, o DNOS por 44.300 ha e a CODEVASF por 58.100 ha. A irrigação pública estadual deverá implementar 32.700 ha, no mesmo período.

As empresas privadas, apoiadas pelo Governo Federal, poderão implementar 450.000 ha irrigados, desde que sejam fornecidos recursos para obras de infra-estrutura e custeio agrícola. Quanto à irrigação privada pontual — fazendo par

(1) Plano Trienal, p.151.

(2) Em 1985, através do Decreto nº 91.379/85, o Governo Federal criou uma comissão interministerial, para elaborar o Plano de Irrigação do Nordeste (PROINE).

te do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural — tem como meta irrigar 50.000 ha no período.

Do total, de 694.000 ha, a ser implantado no período do Plano Trienal, a irrigação pública federal deverá ser responsável pela implementação de 23,3% (DNOCS com 8,6%, DNOS com 6,4% e CODEVASF com 8,3%); a iniciativa privada, de 64,8%; a irrigação privada pontual, de 7,2% e a irrigação pública estadual, de 4,7%.

O Plano estima que, com as novas áreas em operação, é possível produzir 6.258 mil toneladas de grãos, 3.046 mil toneladas de algodão.

5.4.2.7 Infra-estrutura de recursos hídricos

Em termos amplos e a longo prazo, o Plano Trienal considera necessário estabelecer uma política de águas e adequado esquema de gerenciamento dos recursos hídricos. De imediato, são necessárias providências que permitam menos o "combate à seca" do que a "convivência com a seca". Nesse sentido, o Plano especifica os seguintes objetivos:

- proporcionar, aos pequenos agricultores de baixa renda do semi-árido nordestino, infra-estrutura física domiciliar (poços, cisternas e tanques) de captação e armazenamento de água de chuva, que permita, nas épocas de seca, no mínimo a sua sobrevivência e de seus familiares (1).

(1) Os demais subprogramas não apresentados aqui são os de: Produção de alimentos, Agroindústria, Desenvolvimento da pequena mineração, Reflorestamento e enriquecimento da Caatinga, Abastecimento e Comercialização, Eletrificação Rural e Apoio à organização dos pequenos Produtores (São Vicente).

- abastecer de água potável pequenas comunidades rurais, dispersas na região, através de cisternas, poços e chafarizes;
- implantar cisternas e adutoras para o abastecimento permanente de águas em municípios que detenham fontes de recursos hídricos, visando, também ao atendimento de distritos e vilas, bem como comunidades rurais próximas;
- implantar infra-estrutura social e econômica, tais como: lavanderias com banheiro, casas de farinha, criação de caprinos e ovinos e estímulo ao pequeno reflorestamento com algarova (1).

5.4.3 Desenvolvimento industrial

O Plano constata que se criou no Nordeste uma indústria de grande porte, integrada e articulada à economia nacional, mas muito pouco integrada e articulada vertical e horizontalmente, com fracos efeitos para a frente e para trás, o que significa uma integração insuficiente na região. Mas, segundo esse instrumento, a partir da base industrial existente, pode-se pensar na construção de uma nova estrutura econômica da região nordestina.

Os esforços a serem empreendidos devem visar à consolidação e ampliação do parque industrial da região, aumentando sua eficiência e competitividade nacional. Ao mesmo tempo, deve-se realizar investimentos no parque industrial

(1) Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste, p.170 e 171.

instalado, que promovam articulação para a frente e para trás da indústria já implantada.

A estratégia industrial — de acordo com o Plano — deve centrar esforços na busca de uma maior integração entre os diversos ramos industriais, numa perspectiva e inter-setorial. Neste segundo caso, trata-se principalmente da integração ^{com} a agropecuária, o extrativismo mineral e as atividades de comércio e serviços.

O Plano expressa claramente que se tem em vista a necessidade de maior integração intra-regional, ao tratar da questão do emprego. Quanto a isso

(...) deve-se levar em conta que o papel primordial da indústria é funcionar como dinamizadora da economia, e seus efeitos sobre o nível de ocupação estarão associados ao maior grau de integração que ela obtenha dentro da própria região, o que ampliará seu poder de criar empregos indiretos (1).

A curto prazo, a preocupação é de recuperar as empresas paralisadas ou em dificuldades econômicas e financeiras. A médio e a longo prazo, visa-se a integração, a consolidação e a modernização da estrutura industrial. Nesse sentido, o Programa Industrial buscará aumentar o grau de integração inter e intra-setorial. Com esse fim, deve-se direcionar os esforços para consolidar e implantar os pólos e complexos industriais, dinamizar atividades agro-industriais, instalar novas indústrias dinâmicas, apoiar a expansão da indústria

(1) Ibidem, p.205.

siderúrgica e incentivar a modernização do parque industrial.

No que respeita à geração de empregos, deverão ser dados estímulos à integração e diversificação dos ramos tradicionais e apoio às pequenas e médias empresas industriais. Quanto às indústrias tradicionais, ressalta-se a integração do parque têxtil e sua integração com as indústrias de confecções do Nordeste. Nesse item, inclui-se a indústria calçadista regional, numa linha de substituição de importações de outras regiões ou de produção para o mercado internacional. O programa estimulará, ainda, os projetos de curtume que se destinam ao beneficiamento e acabamento de couros e peles.

O Plano Trienal busca dar continuidade à política de pólos e complexos industriais, mas "visando, sobretudo maximizar os efeitos de sua ação dinamizadora no interior da região" (1). Como se sabe, a integração da grande indústria incentivada do Nordeste, pelo seu caráter de produtora de bens intermediários, tem se dado com as indústrias do Sudeste.

O Plano não deixa claro, mas, ao que parece, a integração intra-regional concretizar-se-á na medida em que, além de Camaçari sejam implantados os demais pólos e complexos previstos para a região (2). Haveria, assim, um alto grau de complementaridade na indústria da região. Além disso, propõe a implantação de uma refinaria de petróleo na região (com localização a ser definida), de indústrias de fertili

(1) Ibidem, p.206.

(2) Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe, Pólo Cloroquímico de Alagoas, Complexo sucroalquímico de Pernambuco, Parque Industrial Portuário de Suape, Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte e o III Grande Aglomerado Industrial do Nordeste do Ceará.

zantes, fosfatados, nitrogenados e potássicos. Estão previstos novos subprogramas industriais básicos; consolidação dos pólos e complexos industriais; indústria de tecnologia de ponta; indústrias de bens de capital; integração e diversificação das indústrias tradicionais; telecomunicações; apoio técnico e infra-estrutura). Vale ressaltar que com a inclusão no Plano de indústrias dinâmicas — indústria de base e indústrias de ponta — está-se contando com a maior possibilidade de desconcentração industrial a ser decidida pelo Governo central. Aliás, a questão é colocada como uma reivindicação:

A difusão de novas tecnologias na indústria está provocando alterações importantes no sistema econômico nacional, levando, provavelmente, a uma nova divisão inter-regional do trabalho. O Nordeste não pode permitir que as indústrias mais dinâmicas e que se constituirão em ramos fundamentais da economia futura se concentram no sul e no sudeste; o Nordeste não pode ficar mais uma vez retardatário na nova indústria que está sendo implantada no mundo e no Brasil (1).

O Plano reafirma que se conta na região, com razoável acervo técnico e científico e indiscutível capacidade empresarial, para acompanhar de perto a linha de frente da inovação tecnológica e reconversão industrial (2).

(1) Ibidem, p.213.

(2) Ibidem.

CONCLUSÕES

A partir de alguns pressupostos teóricos, buscamos estudar a experiência de planejamento regional, no caso específico do Nordeste. Embora tal experiência tenha se iniciado, em 1959, julgamos necessário também estudar a fase de transição para a intervenção planejada que tem início no final da década de 1950.

No capítulo que dedicamos à apreciação dos principais marcos teóricos, destacamos os aspectos que nos pareciam mais relevantes, para a análise do nosso tema: o Estado, o planejamento em geral e a região com vista ao planejamento regional. O planejamento é tratado como uma das formas de intervenção do Estado na economia, senão a principal. Consideramos que esse instrumento (teórico e praticamente) é uma inovação social; dentre outros motivos, a relevância do tema.

O planejamento surge com o capitalismo monopolista, sendo, portanto, um dos instrumentos do qual este se serve. Mas tanto um como o outro deve ser analisado à luz de suas próprias contradições, que são contradições da sociedade de que os mesmos fazem parte. O planejamento, em outros termos, é um dos meios através do qual a burguesia exerce a sua condição de classe hegemônica. As classes subalternas, na medida em que conseguem modificar os termos da correlação de forças

em seu favor, podem interferir nos aparelhos de Estado e seus instrumentos, como o planejamento. Tentamos estudar tal processo no caso específico do Nordeste brasileiro.

No relativo à região, consideramos diferentes teorias para tentar discernir um conceito adequado às questões que trataríamos no processo evolutivo do planejamento regional do Nordeste brasileiro. O tratamento da questão Nordeste levou a mudanças significativas na intervenção planejada do Estado na região. Configurou-se uma etapa nessa prática de planejamento regional, bruscamente alterada com o golpe de 1964. Essa etapa coincide também com o fortalecimento das classes trabalhadoras. O avanço das classes populares, levou também a um questionamento das ações reformistas da SUDENE. Fica claro que os fatores políticos e ideológicos tem um peso que não podem ser subestimados quando se trata de compreender os processos econômicos e sociais em sua dimensão regional.

Isso foi percebido por Gramsci. No Brasil, Francisco de Oliveira foi o primeiro autor a relevar as categorias políticas e ideológicas, ao lado da econômica, na análise das relações interregionais. Este trabalho seguiu por esse caminho, à luz de uma análise pormenorizada, histórica e empírica, no período estudado (1950 a 1980). Esse método levou-nos a distinguir o período de 1959 a 1964 como crucial para entender esse processo evolutivo, o seu significado na relação de forças da época. A insistência nesse ponto marca o nosso estudo, porque em geral os autores que tratam desse tema no mesmo período tendem a fazer "tábula rasa" do marco que foi 1964, no caso específico do Nordeste.

Estudo

Embora a priori, não aceitemos a importância da tecnoburocracia nos processos sócio-econômicos, no caso em questão, não foi possível descartar o papel que o conhecimento técnico desempenhou em determinados momentos. Os erros do GTDN e da SUDENE são também os erros decorrentes de insuficiências do conhecimento na época.

A trajetória da ação do Estado na região até chegar à criação da SUDENE está explicada por uma série de fatos ao nível da sociedade civil e do Estado. São marcantes o movimento dos trabalhadores no campo, o Congresso de Salvação do Nordeste, a posição da Igreja, a mobilização dos empresários da região, o papel ativo dos técnicos, muitos atuando nos próprios aparelhos de Estado. A SUDENE é sem dúvida uma resposta reformista do Estado ao avanço das forças populares no Nordeste, com epicentro em Pernambuco. É reformista porque pretende criar condições para o desenvolvimento capitalista na região, através da industrialização e de reformas no campo. Por isso visa enfraquecer a oligarquia agrária que se vale da economia de subsistência. Por essa razão conta com o apoio das demais classes e frações de classes, inclusive a burguesia industrial.

Ao propor seu padrão de desenvolvimento regional que buscava conferir ao Nordeste a condição de centro autônomo de expansão manufatureira o projeto do GTDN, embora não explicitamente, contava que a burguesia regional exerceria a liderança desse processo com base no Estado. Os resultados da eleição de 1958, em que uma nova coligação política derrotava as forças políticas que apoiavam o Governo Federal, apontavam nessa direção. Entre 1959 e 1964, a agência regional tenta

implantar o seu projeto ora sendo apoiada, ora sendo ultrapassada pelas esquerdas.

Entre as diretrizes que contavam com o aval das forças populares encontravam-se a industrialização; o projeto de lei de irrigação; a extensão da fronteira agrícola no sentido do Nordeste do Maranhão; as tentativas de reforma agrária na Zona da Mata; os projetos na área social (saúde, saneamento, habitação); e diversas iniciativas que visavam o desenvolvimento das forças produtivas regionais.

Procurou-se estudar de forma pormenorizada as medidas de ação planejada, bem como os movimentos da sociedade civil; contradições da agência de planejamento, suas vacilações, suas ambiguidades, em outras palavras, seu limites.

O golpe de 1964, ao mesmo tempo em que mantém a SUDENE, praticamente extirpa suas ambiguidades, na medida em que essa deve restringir-se a cumprir o papel de uma grande agência de fomento ao capital industrial, notadamente ao grande capital. No início dos anos 70 novas mudanças reduzem a importância da SUDENE, mesmo no desempenho restrito de suas atribuições. Coincide tal mudança com o processo de centralização, especialização e setorialização do aparelho estatal. Ao mesmo tempo, decide o Governo Federal acelerar a política de integração nacional e adotar uma estratégia de pólos de desenvolvimento nas regiões periféricas. As medidas nesse sentido, estão inseridas nos planos federais de desenvolvimento. Registra-se, assim, novo "esvaziamento" da SUDENE. São criados os grandes programas de integração nacional (PIN e PROTERRA), que absorvem, conjuntamente, 50% dos recursos do 34/18. Tais programas são administrados por ministérios

e outros organismos, ficando a SUDENE marginalizada. A partir desse momento, é clara a constatação de que muitas decisões que dizem respeito à economia do Nordeste não passam pela SUDENE (1).

A modernização de amplos setores da economia do Nordeste, que ocorre a partir de 1960, particularmente no período ditatorial, não se deve apenas à ação da SUDENE, mas também à existência do grande número de entidades e de programas, atuando muitas vezes de forma conflitante. Apresentamos dados que indicam as transformações da economia nordestina a partir de 1960. Tal processo de modernização — como muitos já mostraram — não tem correspondência no plano social, onde quase nada mudou.

Em período recente, essas questões foram repensadas sob a direção da SUDENE. Nesse sentido, cabe recapitular, brevemente, o contexto em que isso se verificou. Tentou-se, a partir de 1984-1985, recuperar o papel que a SUDENE desempenhou em sua origem. As mudanças políticas porque passava o país concorriam no sentido de tentar transformar as práticas de planejamento prevalecentes desde 1964. Nesse sentido, foi importante o movimento "Muda Nordeste", que buscou abrir espaços para que se reformulasse a política de desenvolvimen

(1) Podem ser mencionados, neste sentido, exemplos como as relações dos grandes complexos industriais e com o (então) BNDE, os financiamentos e outras providências destinadas à modernização agropecuária decorrentes das políticas agrícolas mais gerais ou específicas, implementadas por agências como o Banco do Brasil, o Bando do Nordeste e que muitas vezes contrariavam orientações ou programas da SUDENE; ou programas em áreas como telecomunicações, energia e alguns dos que foram executados sob a responsabilidade do BNH. Cf. CARVALHO, I.M.M. O Nordeste...op. cit. p.324.

to regional. Foi significativo também o estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (1) que seria uma espécie de plataforma política para o Nordeste, para Tancredo Neves, pleiteante à Presidência da República.

O reflexo dessas iniciativas no âmbito da SUDENE foi a adesão à prática do chamado planejamento "participativo", coincidindo com o início do Governo Sarney. Como vimos antes, foram feitas reuniões em todos os Estados da região para consultar as instituições representativas da sociedade civil e as entidades estaduais de planejamento. Dessa consulta resultou a elaboração do documento "Uma política de desenvolvimento para o Nordeste", que como ocorria no início da SUDENE foi submetido ao Congresso Nacional e por este aprovado. Esperava-se que esses condicionantes restituissem a esse órgão o poder efetivo de conduzir a política de desenvolvimento regional. As demandas vindas de baixo foram acatadas, fato que para alguns é condição sine qua non para que o planejamento tenha eficácia.

Entretanto o Governo Federal, ao contrário do que acontecera no final dos anos 50, não se mostrava sensível à renovação da política econômica regional para o Nordeste. O superintendente do órgão continuou a ser nomeado apenas por critérios políticos. A formação técnica do titular desse cargo, que no começo tivera grande significação, não foi em nenhum momento levada em conta. Assim, o compromisso desses ti

(1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Um reexame da questão nordestina. Belo Horizonte, 1984.

tulares com uma política de desenvolvimento regional era praticamente nulo. No período em que o superintendente era do PMDB, o cargo logo abaixo era preenchido por um nome do PFL.

Assim, nos anos a que estamos nos referindo, esse aparelho de Estado esteve praticamente entregue ao PFL. Ou seja, a liderança da entidade continuou sob a dominação conservadora. Resistências se observam no nível técnico, incluindo detentores de cargos de diretoria, como a Diretoria de Planejamento Global, que esteve quase sempre ocupada por técnicos progressistas. Isso explica os avanços na elaboração de planos, registrado recentemente. Pode ser considerado um avanço a colocação em primeiro plano das questões de organização territorial. A partir da dimensão espacial, a macro-região Nordeste é examinada segundo suas características maiores: os grandes pólos e eixos de desenvolvimento. Espacialmente, esses eixos localizam-se nas extremidades de macro-região. Tais eixos integram-se com a região mais dinâmica economicamente (o Sudeste), deixando seus efeitos de beneficiar intensamente o espaço intra-regional.

Para evitar esse desequilíbrio sugere-se uma série de medidas para integrar internamente a região nordestina: tais como reforço do sistema de cidades; aproveitamento das potencialidades, entendido como a incorporação, na articulação da totalidade do espaço regional, de novas áreas de evidente potencial de inserção dinâmica, assumindo novas funções no espaço regional; desconcentração territorial, entendida como o processo induzido de reorientação e regulação das tendências concentradoras da organização do espaço, de modo a reduzir as desigualdades inter e intra-regionais. Sob esse

aspecto insere-se a construção da ferrovia transnordestina ligando o cerrado ao Nordeste oriental, projeto que interessa diretamente o governo de Pernambuco.

A viabilidade dessas medidas depende, em grande parte dos interesses das classes dominantes da região, que também foram consultadas, e de outras articulações no plano federal. Essas até agora não tem sido favoráveis a uma política de integração intra-regional. Basta lembrar que, quanto a transportes; o projeto que Governo Federal decidiu realizar é a Ferrovia Norte-Sul, que integrará o eixo de Carajás com o Centro-Sul.

Não resta dúvida que, com a Política de Desenvolvimento para o Nordeste e o Plano Trienal, fez-se progresso em matéria de planejamento regional no Nordeste. Mas a questão, como se pode depreender do que já dissemos, é qual a viabilidade de levar o plano à prática.

Nesse ponto, há uma questão de ordem geral: que chances tem o planejamento de se tornar viável neste momento? Essa questão coloca-se para os planejadores em toda a parte. Parece que essas chances são bem reduzidas em um período de generalizadas incertezas como o atual. No caso do Brasil, o volume das dívidas externa e interna, as taxas de inflação, as elevadas taxas de crescimento da população urbana são fatores de grande instabilidade que influem em qualquer tentativa de planejamento global. E, nesse caso, a tendência é colocar a questão regional em um plano bastante secundário. Aludindo mais uma vez ao Nordeste, isso se agrava em face das desagregação das forças políticas da região.

Quanto a este último ponto, há uma questão adicional

nal. Referimo-nos ao fato de que o fortalecimento dos Estados com a nova Constituição não parece ter tido o efeito esperado pelos técnicos da SUDENE de ser este um fator aglutinador de forças em torno desse órgão. É que os Estados da região passaram a dialogar diretamente com o Governo Federal (mais do que já ocorria antes), sobretudo os Estados de maior poder econômico. Além disso, as estruturas técnicas de muitos Estados prescindem da intermediação ou colaboração da SUDENE.

É evidente a carência de uma estratégia de desenvolvimento regional para o país como um todo, com uma estrutura de órgãos e instrumentos adequados (1). E os problemas com que se depara o país em outras "frentes" parecem empurrar essa questão para o médio ou longo prazo.

(1) Propostas nesse sentido não faltaram, como, por exemplo, o documento de Tancredo Neves ("Um reexame da questão nordestina"), que propunha a criação de um órgão supra-ministerial que congregaria as Superintendências de Desenvolvimento Regional, os Bancos regionais (BNB e BASA) e mais os Territórios.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, R.B. *O Nordeste no segundo Governo Vargas*. Fortaleza, BNB, 1985.
- AMIN, S. *Classe e nação na historiografia e na crise contemporânea*. Lisboa. Paris, Maspero, 1977.
- ARAÚJO, T.B. Estado e indústria no desenvolvimento do Nordeste: intenções e resultados. *Economia e Desenvolvimento*, São Paulo, 3(1): 99-114, jun. 1982.
- _____. *La division interrégional du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est*. Paris, tese de Doutorado de III ciclo, 1979.
- ARENA. Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE). Estudos nº 1. *Medidas e propostas para o desenvolvimento do Nordeste e sua integração econômica nacional*. Brasília, 1971.
- ARRAES, M. *A democracia e a questão nordestina*. Recife (s.d.).
- AURELIANO DA SILVA, L.M.L. *No limiar da industrialização*. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- AZEVEDO, F.A. *As Ligas Camponesas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Desenvolvimento do Nordeste: diagnóstico e sugestões de políticas*. 19 vol. Tomo 1. Fortaleza, BNB-ETENE, 1978.
- BARAN, P. *El socialismo: única salida*. México, D.F. Editorial Nuestro Tiempo, 1976.

BASTOS, E.R. *As Ligas camponesas*. Petrópolis, Edit. Vozes, 1984.

BARRIOU, J.P. *Relatório de uma missão ao Nordeste do Brasil*. Recife, SUDENE, 1968, 4.v. (mimeo).

BELLUZZO, L.G. & MELLO, J.M.C. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L.G. & COUTINHO, R. (org.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Ensaio sobre a crise. São Paulo, Edit. Brasiliense, 1982.

BOBROWSKI, C. *Formation du système soviétique de planification*. Paris, Mouton, 1956.

BRANDÃO, M.A. A regionalização da grande indústria no Brasil: Recife e Salvador. *Revista de Economia Política*. São Paulo (4): 77-97, out./dez. 1985.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Câmara dos Deputados. Relatório e conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a avaliar a atuação da SUDENE. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília (014 supl.), 1979.

BRUHAT, J. *História da URSS*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, Col. Saber Atual, 1966.

BURSZTYN, M. *O poder dos donos*. Planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis, Editora Vozes, 1984.

CALLADO, A. *Os industriais da seca e os "galileus" de Pernambuco*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1960.

_____. *Tempos de Arraes; a revolução sem violência*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969.

- CAMARGO, A.A. *Brésil Nord-Est: mouvements paysans et crise populiste*. Tese de Doutorado, Universidade de Paris, 1973 (mimeo).
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. São Paulo, Global; Campinas: Edit. da Universidade Estadual de Campinas, 1985.
- _____. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, DIFEL, 1977.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. *Capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- CARLI, G. de. *Atos e fatos de minha vida*. Recife [...]1983.
- CARVALHO, I.M.M. *A questão Nordeste de tantas soluções (o discurso e a prática de planejamento regional)*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo, USP, 1986 (mimeo).
- CARVALHO, J.O. *O Nordeste semi-árido: questões de Economia Política e de Política Econômica*. Campinas. Tese de Doutorado. UNICAMP, 1986 (mimeo).
- CASTRO, A.B. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1970, 29 vol.
- CAVALCANTE, P. *O caso eu conto como o caso foi*. Recife, Guararapes, 1978.
- CEBRAP. *Estudo sobre as condições e as estruturas de poder no Nordeste pós-SUDENE*. (Coord. Francisco de Oliveira). São Paulo, 1988, vol. I.
- CENTRO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CEPAL/BNDE. *SUDENE: avaliação de uma experiência de planejamento regional. Boletim econômico da SUDENE*. Recife, (2): 25-61, jan./mar. 1966.

CHALOULT, M. *Estado, acumulação e imperialismo: contradições do Nordeste-Sudeste, 1960-1967*. Petrópolis, Edit. Vozes, 1978.

COHN, A. *Crise regional e planejamento*. São Paulo, Edit. Perspectiva, 1976.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Relatório geral*. Rio de Janeiro, 1954.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Seminário de desenvolvimento do Nordeste*. Garanhuns, 1959.

CONGRESSO DE SALVAÇÃO DO NORDESTE. *Carta de Salvação do Nordeste e principais pontos das resoluções finais*. Recife, Gráfica Editora do Recife, 1955.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Projeto de lei de irrigação*. Recife, 1959 (mimeo).

CORAGGIO, L.G. *Hacia una revisión de la teoria de los polos de desarrollo*. In: ILPES. *Planificación regional y urbana en América Latina, México, Siglo Veintiuno*, 1974.

D'ARAÚJO, M.C.S. *O segundo Governo Vargas, 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. Rio de Janeiro, 1982.

DRAIBE, S.M. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

DUARTE, A.C. *Regionalização - considerações metodológicas*. *Boletim de Geografia Teorética*. Rio Claro, 10(20): 5-32, 1980.

I ENCONTRO DOS BISPOS DO NORDESTE. Campina Grande, maio de 1956. Presidência da República, 1960.

FEDERAÇÃO E CENTRO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO. *São Paulo e a economia nacional*. São Paulo [...], 1957.

FRIEDMAN, J. La planificación como una innovación: el caso chileno. *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*. vol. 1 mar. 1967.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Um reexame da questão nordestina*. Belo Horizonte, 1984.

FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

_____. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963.

_____. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

_____. *Subdesenvolvimento e Estado Democrático*. 2 ed. Recife, Condepe, 1982.

_____. *Teoria e Política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Editora Nacional, 1970.

GARCIA, C. et alii. *A questão agrária e a SUDENE*, Recife, SUDENE, 1984.

GNACCARINI, L.C. A economia do açúcar. Processo de Trabalho e processo de acumulação. In: *História Geral da Civilização brasileira*. São Paulo, DIFEL, t.III, 19 vol, 1975.

GOUDMAN, D. & ALBUQUERQUE, R.C. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. IPEA/INPES, 1974.

GRAMSCI, A. Alguns temas da questão meridional. *Temas de Ciências Humanas*. São Paulo, Editorial Grijalbo, 1977.

GUIMARÃES NETO, L. *Nordeste: da articulação comercial à integração econômica*. Tese Doutorado Campinas, UNICAMP, 1986 (mimeo).

GURRIERI, A. Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. *Revista de la CEPAL*, Santiago do Chile, nº 31, abril, 1987.

HERMANSEN, T. Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional: elementos de um marco teórico para um enfoque sintético. *Revista latinoamericana de estudios urbanos y regionales*, EURE, nº 10, vol.4, set. 1974.

HERZOG, O. *La politique économique et la planification*. Paris, Editions Sociales, 1971.

HIRSCHMAN, A.O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro. Edit. Fundo de Cultura, 1963.

IANNI, O. *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.

_____. *Estado e planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.

_____. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

IBAM. Centro de Pesquisas Urbanas. *Relações intergovernamentais: a União e o Município*. Rio de Janeiro, 1974.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO. *Teses e sugestões à mesa redonda da CHESF*. Recife [...], 1982.

IPEA-CEPAL-ILPES. *Industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Anais do Seminário realizado em Brasília de 12 a 14.03.84. Brasília, 1984.

- JULIÃO, F. *Cambão la face cachée du Brésil*. Paris, François Maspero, 1968.
- KOCK-WESER, C. *La SUDENE, doce años de planificación para el Nordeste brasileño*. Santiago do Chile, ILDIS (Estudios y documentos, nº 22) 1973.
- KUBITSCHICK, J.O. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte, Livraria Oscar Nicolai, 1955.
- LANGE, O. *Economía socialista y planificación económica*. Buenos Aires, Rodolfo Alonso. Editor, 1972.
- LEFEBVRE, H. *La pensée de Lénine*. Paris, Bordas, 1977.
- _____. *La production de l'espace*. Paris, Editions Anthropos, 1974.
- LEFF, N. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1979.
- LENINE, W.I. *Le développement du capitalisme en Russie*. Paris, Editions Sociales, 1974.
- LESSA, C.A. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1975. Sonho e fracasso*. Tese para concurso de Professor Titular da UFRJ. Rio de Janeiro, 1978.
- _____. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- LIPIETZ, A. *Le capital et son espace*. Paris, Maspero, 1977.
- MALAN, P. et alii. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)* Rio de Janeiro, 1982.

MACCIOCCHI, M.-A. *A favor de Gramsci*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

MARTINS, L. *Le pouvoir et le développement économique. Formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Ed. Anthropos, 1976.

MARTINS, L. & THERY, H. *A problemática dos "pólos de desenvolvimento" e a experiência de Camaçari*. Paris, CNRS [s.d] (mimeo).

MARX, K. *O Capital; crítica à economia política*. Civilização Brasileira, 1977.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS. *A luta contra as secas no Nordeste; Um plano em marcha*, nº 19. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação, 1958.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA A COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS. SUDENE. *II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*, 1963-1965. Recife, 1966.

_____. *III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*, 1965-1968. Recife, 1966.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*. Tomo VII, Rio de Janeiro, 1967.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA A COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS. SUDENE. *O Plano Diretor em Execução*. Recife, 1965.

MINTER. SUDENE. *Uma política de Desenvolvimento para o Nordeste*. Recife, 1985 (mimeo).

_____. *IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*. 1969-1973. Recife, 1968.

MINTER. SUDENE. *Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste - 1988-1990* - Recife, 1988.

_____. *Legislação básica*. Recife, 1967.

MOREIRA, R. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro Edit. Saga, 1972.

NORMANO, J.F. *Evolução econômica do Brasil*. São Paulo, Cia. Edit. Nacional, 1939.

OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1977.

_____. *Elegia para uma re(lí)gião*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

_____. Depoimento à CPI-SUDENE In: *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, nº 014, 21.03.1979.

OLIVEIRA, F.A. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo, Editora Brasil Debates, 1971.

OLIVEIRA, F. & HEICHSTUL, H.-P. *Mudanças na divisão inter-regional do Trabalho no Brasil*. Estudos CEBRAP, Editora Brasileira de Ciências, São Paulo, jan./jun. 1973.

PEREIRA, B. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1970.

PEREIRA, J.S. *Petróleo energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação, um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas*. [organizado por] Medeiros Lima. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

- PERROUX, F. *L'économie du XX ème siècle*. Paris, P.U.F., 1964.
- PIMES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*. Recife, 1984 (4. vol.).
- POULANTZAS, N. *Repères: hier et aujourd'hui; thèse sur l'Etat*. Paris, Mouton, Paris, 1956.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Metas e bases para a ação do Governo*. Brasília, 1970.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1959.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SUDENE. *I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste*. Recife, 1960.
- _____. *Relatório de Atividades, 1960*. Recife, 1961.
- _____. *Projeto de povoamento do Maranhão. Plano Agrícola*. Recife, 1962 (mimeo).
- RANGEL, I. *A questão agrária brasileira*. Recife, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.
- _____. *Características da integração das economias regionais*. Revista BNDE, 5(2), jul./dez. 1968.
- _____. *Financiamento dos empreendimentos regional*. In: *Anais do Seminário para o desenvolvimento do Nordeste*. Vol. II Desenvolvimento e Conjuntura, edição especial. Confederação Nacional da Indústria. Rio de Janeiro, 1959.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972/74*. Brasília, 1970.

- ROBOCK, S. *Desenvolvimento econômico regional. O Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963.
- _____. *O desenvolvimento econômico*. Fortaleza, BNB-ETENE, 1959.
- ROFMAN, A. *Desigualdades regionales concentración económica. El caso argentino*. Buenos Aires. Ediciones SIAP-Planteos, 1974.
- ROGER, J.L. *Régions, luttes de classe, profil des forces productives*. *La Pensée*. Paris, (207): 44-55, set./out. 1979.
- SAMPAIO, F.T. *Aspectos da regionalização do desenvolvimento industrial: o caso baiano*. Tese de concurso de Professor Assistente. Salvador, 1974.
- SANTANA, J.F. *O planejamento regional do Nordeste brasileiro*. Exposição na Semana de Geografia, na Universidade Federal de Pernambuco, 30.05.1988.
- SILVA, S. *A expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.
- SINGER, H.W. *Estudo sobre o desenvolvimento de Pernambuco*. Recife, Comissão de Desenvolvimento de Pernambuco, 1962.
- SOARES, J.A. *A Frente do Recife e o Governo do Arraes; nacionalismo em crise - 1955-1964*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- SOUZA, J.G. *O Nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil. Editorado pela Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- SUDENE. *Aspectos gerais da economia e da sociedade*. Recife, SUDENE, 1985 (Projeto Nordeste, 2).

SUDENE. *Plano Diretor em execução*. Salvador, Serviço Gráfico do CPE, 1962 (mimeo).

_____. *Produto e Formação Bruta do Capital no Nordeste do Brasil 1965-86*. Recife, SUDENE, 1987.

SUDENE & BNB. *O sistema FINOR: resultados e sugestões de aperfeiçoamento*. Fortaleza, BNB, 1986.

TAMER, A. *O mesmo Nordeste*. São Paulo, Editora Herder, 1968.

TROTSKI, L. *Le troisieme âge du capitalisme*. Paris, UGE, Col. 10-18, 1976.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. PIMES. *Nordeste, questão aberta*. Recife, 1977 - (Série Comunicações nº 19).

VALIER, J. *Sur l'impérialisme*. Paris, François Maspero, 1975.

VARGAS, G. *O Governo Trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1952, vol.4.

VERA, F. *Planos de intensificação do desenvolvimento econômico do Estado, com base na energia elétrica de Paulo Afonso*. In: Instituto de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco. *Teses e sugestões à mesa redonda da CHESF*.

Jornais

Correio da Manhã. Rio de Janeiro.

Jornal do Brasil. Rio de Janeiro.

O Globo. Rio de Janeiro.

Novos Rumos. Rio de Janeiro.

Folha do Povo. Recife.

Jornal do Commercio. Recife.